

# A UNIÃO EUROPÉIA E O DÉFICIT DEMOCRÁTICO: UM ESTUDO A PARTIR DE JÜRGEN HABERMAS

André Barbieri Souza\*

## RESUMO

O presente artigo tem como enfoque o estudo crítico do *déficit* democrático existente na União Européia, a partir das lições de Jürgen Habermas. Dessa forma, serão abordados os seguintes temas: cidadania e esfera pública, *déficit* democrático e o próprio modelo europeu. Verifica-se que o conceito de cidadania sofre uma relevante modificação a partir do momento que o cidadão passa a ser aquele que exercita efetivamente seus direitos, busca o diálogo e a interação nas arenas de debates. Todavia, a própria estrutura da União Européia dificulta e, em alguns casos, inviabiliza a participação cidadã (plena) nas mais diversas esferas de decisões, fato esse que agrava o *déficit* democrático existente e, conseqüentemente, traz maior dificuldade para a implementação de políticas comuns. Sendo assim, verifica-se a não correspondência entre o círculo daqueles que decidem em relação ao círculo daqueles que são atingidos pelas respectivas determinações.

## PALAVRAS CHAVES

UNIÃO EUROPÉIA; DÉFICIT; JÜRGEN HABERMAS

## ABSTRACT

This paper studies the democratic deficit in The European Union (EU) of Jürgen Habermas. It examines what constitutes a democratic deficit, the citizenship, the Public Sphere and the the EU model. It is observed that the concept of citizenship is clearly modified from the moment that the citizen himself goes after his rights in a constant search of dialogues and interactions in arena debates. However, The EU's own structure

---

\* Bacharel em Direito; Especialista em Direito Constitucional pela PUC – campus Londrina/PR; Mestrando em Direito pela UniBrasil; Membro do Conselho de Pesquisadores do Instituto de Pesquisas Bonijuris; sócio da Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDConst) e do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI). *E-mail*: decobarbieri@hotmail.com

hinders and in some cases, makes impossible the citizens effective participation in many decisions spheres which intensifies the democratic deficit and therefore makes the implementation of common policies difficult. This framework concludes that it is verified a non correspondence between the ones who decide and the ones who are directly affected by those determinations made.

## KEYWORDS

EUROPEAN UNION; DEFICT; JÜRGEN HABERMAS

### I. Considerações iniciais

O presente trabalho tem como enfoque o estudo crítico do *déficit* democrático existente na União Européia, a partir das lições de Jürgen Habermas. Dessa forma, desde já se faz a ressalva para um recorte voltado para o pensamento do citado autor para o tema em análise.

A União Européia é o resultado de décadas de evolução no caminho da integração.<sup>1</sup> A busca por um modelo que possibilitasse a integração das economias frágeis e complementares dos Estados europeus do pós-guerra,<sup>2</sup> tendo a finalidade de assegurar prosperidade e desenvolvimento social crescente, fez com que, atualmente, a União Européia seja uma potência, quer seja sobre o enfoque cultural, social, político ou econômico.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Michel Menjucq defende que: “L’ objectif supérieur est la réalisation de l’intégration économique par des moyens juridiques”. In: *Droit international et européen des sociétés*. Paris: Montchrestien, 2001. p. 119.

<sup>2</sup> Nesse sentido Giuliana Redin afirma: “As transformações ocorridas no último quartel do século XX, em especial as que redefiniram o papel do Estado-nação e a participação de novos agentes no cenário político internacional, contribuíram para a alteração do conceito de poder das nações, que servia de base para a análise das relações internacionais”. In: *Direito à autodeterminação dos povos e desenvolvimento: uma análise a partir das relações internacionais*. Passo Fundo: Méritos, IMED, 2006. p. 135.

<sup>3</sup> No que diz respeito ao aspecto econômico, Manuel Carlos Lopes Porto aponta: “Como exemplo particularmente expressivo de uma atitude positiva de integração, sobre cujos benefícios econômicos poucas dúvidas se levantarão, podemos apontar ainda a política monetária que está a ser seguida na União Européia: vindo a moeda única a constituir, com passos conducentes à união econômica, um meio capaz de permitir um melhor aproveitamento das condições que o mercado propiciona”. In: PORTO, Manuel Carlos Lopes. *Teoria da integração e políticas comunitárias*. 2. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1997. p. 214.

Juntamente com o estudo do *déficit* democrático far-se-á uma leitura sobre os conceitos de cidadania, esferas públicas, arenas de debates, entre outros.

## **II. Habermas e a evolução da cidadania.**

Jürgen Habermas trabalha a cidadania a partir de vários enfoques. Sendo assim, cumpre extrair aquilo que é de relevante para o presente artigo. Inicialmente, como marco diferenciador das correntes tradicionais sobre o tema, tem-se que: “A identidade da nação de cidadãos não reside em características étnico-culturais comuns, porém na prática de pessoas que exercitam ativamente seus direitos democráticos de participação e de comunicação”.<sup>4</sup> Diante disso, pode-se concluir que a cidadania não depende da identidade nacional.

Diante de uma sociedade plural, cada cidadão espera por um reconhecimento recíproco, mediante uma visão de igualdade e liberdade. Cada homem e cada mulher devem ser reconhecidos mediante um tríplice reflexo: igual proteção e igual respeito em sua integridade enquanto indivíduos insubstituíveis, enquanto membros de um grupo étnico ou cultural, ou membros de uma comunidade política.

Nesse novo contexto, defende Habermas que a cidadania, atualmente, não mais é expressão utilizada “apenas para definir a pertença a uma determinada organização estatal, mas também para caracterizar os direitos e deveres dos cidadãos (...) O status do cidadão fixa especialmente os direitos democráticos dos quais o indivíduo lança mão reflexivamente, a fim de modificar sua situação jurídica material”.<sup>5</sup>

A cidadania abandonou o conceito antigo para uma posição jurídica em que cada cidadão reconhece o próximo de forma igualitária; todos passam a assumir uma postura ativa, em perspectivas da primeira pessoa do plural, e não mais de meros observadores.

---

<sup>4</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, volume II. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 283.

<sup>5</sup> Op. cit. p. 286.

## II.1. O conceito de esfera pública

Inicialmente a esfera pública<sup>6</sup> não é uma instituição ou uma organização, ou seja, sequer constitui uma estrutura normativa apta a atribuir competências. A esfera pública também não pode ser confundida com a pesquisa de opinião, mero quadro estatístico, vez que esta até pode fornecer um determinado reflexo da opinião pública, mas não retrata o ambiente de debate, dos prós e contras.

Habermas define a esfera pública como uma rede adequada para a comunicação de idéias, conteúdos, opiniões e posições: “(...) nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados a ponto de condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos”.<sup>7</sup> Dessa forma, pode-se afirmar que a esfera pública está materializada no próprio agir comunicativo, através de uma linguagem comum.

Esses espaços para a comunicação requerem um agir orientado pelo entendimento, compreensão e respeito ao debate, ao diferente, ao diálogo propriamente dito. As mais distintas compreensões sobre determinado assunto deve ter espaço para a exposição, ao embate, ao diálogo construtivo constante.

Nos espaços públicos de comunicação a circulação de idéias deve tender ao espaço amplo, para dessa forma, assegurar uma inclusão não restritiva de participantes. O assentimento a temas requer uma controvérsia, um embate racional de extensão apta a trazer as mais distintas opiniões sobre específico assunto. Mediante essa elaboração racional será verificada a qualidade do resultado, assim como do nível discursivo.

---

<sup>6</sup> Para o presente trabalho esfera pública será sinônima de arenas de debates, espaços públicos de discussões, foros e arenas.

<sup>7</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, volume II. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 92.

Diante de sociedades complexas, a esfera pública forma uma estrutura intermediária com a função de mediar o sistema político e os setores privados. Na esfera pública há uma busca incansável pela influência, não só política, mas também de prestígio. O risco que deve ser combatido está personificado nos atores que estão nas arenas para representar grupos de interesses: “(...) temos que fazer uma distinção entre atores que surgem do público e participam na reprodução da esfera pública e atores que ocupam uma esfera pública já constituída, a fim de aproveitar-se dela”.<sup>8</sup>

### III. O aspecto estrutural da União Européia e o *déficit* democrático

A idéia de *déficit democrático* decorre não apenas da observação do modo de surgimento da integração europeia, mas principalmente através da estrutura institucional da União Européia, uma vez que essa organização necessita de efetiva participação dos cidadãos dos Estados-membros. De imediato, alerta-se para a necessidade de se entender como *efetiva participação* para muito além de meras consultas populares esporádicas.

Nas lições de João Mota de Campos, a União Européia possui os respectivos órgãos: *órgãos de direção política* (Conselho da União Européia, por exemplo); *órgãos de direção, decisão e execução* (Parlamento Europeu, a título exemplificativo); *órgãos de controle* (Tribunal de Contas, no campo de controle financeiro) e demais *órgãos auxiliares*.<sup>9</sup>

Para bem demonstrar o *déficit* democrático resultante da estrutura da UE, elegem-se os seguintes órgãos: o Conselho da União Européia e o Parlamento Europeu.

O Conselho da União Européia nasceu da fusão do Conselho da CECA, do Conselho CE e do Conselho CEEA, nos termos do Tratado de Bruxelas

---

<sup>8</sup> Op. cit. p. 96.

<sup>9</sup> CAMPOS, João Mota de. *Manual de direito comunitário*. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002. p. 64.

(1965). Atualmente, o Conselho da UE incorporou o clássico conceito de órgão intergovernamental com caráter representativo, uma vez que os membros desse órgão deliberam na qualidade de representantes dos Estados-membros. Nota-se que os membros dos respectivos Estados são indicados por esses conforme a matéria a tratar, as circunstâncias do momento, a defesa dos interesses nacionais, entre outros. Sendo assim, aqueles que arcarão com os efeitos das decisões tomadas no citado Conselho, não tiveram a chance de participar, debater e decidir qual caminho a ser trilhado.

O *déficit* democrático é evidente quando não se possibilita ao cidadão refletir sobre determinada questão, independentemente do grau de relevância dessa, o que agrava ainda mais o atual quadro, uma vez que muitos dos debates travados no Conselho da União Européia são de interesses profundos dos Estados-membros.

A população além de não ter a chance de debater a proposta em tela, recebe e tem que cumprir os resultados, assim como as conseqüências advindas daquela, quer sejam positivas ou negativas. A ausência da participação popular produz um ambiente e um sentimento de descrença, insatisfação e pouco – quando não a ausência – de comprometimento para a implementação e o cumprimento das decisões emanadas pelo Conselho da UE. O vazio existente entre a possibilidade de uma situação materializar-se até a efetiva decisão prejudica todo o processo de integração comunitária.

Tem-se no Parlamento Europeu um órgão comunitário democrático, ao passo que é eleito pelos cidadãos dos Estados-membros, através do voto direto. Todavia, ainda que o Tratado de Maastricht (1992), proporcionou um avanço no que diz respeito à função legislativa, como, por exemplo, o instituir de novos domínios para procedimentos de co-decisões, o Parlamento continua desprovido de capacidade decisória plena.

Para melhor compreensão, o Conselho da União Européia tem a prerrogativa de, no procedimento de cooperação, em votação unânime, decidir em contrário ao veto do Parlamento Europeu.

Em síntese, o Parlamento europeu não possui todas as competências que são, comumente, atribuídas às assembleias parlamentares dos Estados-membros, além de: apenas em casos determinados participar do poder normativo, possuir intervenção limitada no estabelecimento do orçamento comunitário, emitir, quando consultado, parecer que, em geral, não são vinculativos, entre outros.<sup>10</sup>

Ainda que possua os respectivos membros eleitos através de votação direta, a atuação efetiva do Parlamento em questões cruciais é restrita, quando não meramente consultiva, ou seja, o vácuo do *déficit* democrático continua a existir.

#### **IV. A crítica de Jürgen Habermas ao modelo europeu**

Na obra *A era das transições*, Jürgen Habermas elaborou uma construção crítica em face do modelo estruturado pela União Européia. Dessa forma, ao abordar a Europa, Habermas analisou o processo de transição pelo qual o continente europeu atravessou. Assim, dois campos foram enfocados, quais sejam: os cidadãos e a relação desses para com a Europa.

Sempre preocupado com a democracia e com a participação popular efetiva, Habermas aponta alguns pré-requisitos para que cidadãos associados entre si possam regular democraticamente o seu convívio em sociedade e exercer influência política nas condições de vida dessa sociedade, quais sejam: i) a existência de um aparelho político competente que auxilie na implementação de decisões obrigatória que atinjam a coletividade; ii) o caráter auto-referencial da autodeterminação e da auto-influência política do sujeito coletivo tem que ser claramente definido, uma vez que passa a ser possível atribuir teor obrigatório nas decisões coletivas; iii) a existência de uma coletividade de cidadãos aptos a participarem dos processos de formação política da opinião e da vontade em benefício do bem-estar comum, sem perder de vista uma

---

<sup>10</sup> Nesse mesmo sentido é a lição de João Mota de Campos. *Manual de direito comunitário*. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002. p. 158.

administração democraticamente programada que consiga produzir serviços de organização e de direcionamento legítimos.<sup>11</sup>

É notória a preocupação com a legitimidade das decisões, assim como a respectiva imposição e o cumprimento dessas pela população. Dessa forma, Habermas afirma existir um *déficit* de legitimação a partir da ‘não correspondência dos círculos’. Explica-se: há *déficit* a partir do momento em que aqueles responsáveis pelas tomadas de decisões (*círculo dos que decidem*) não estão em conformidade, correspondência, com os que são atingidos pelas respectivas decisões (*círculo dos que sofrem com as decisões*).

Outro aspecto preocupante que ocorre na UE está nos assuntos regulados através de negociações interestatais, ao passo que esses são, via de regra, subtraídos a uma formação democrática da opinião e da vontade, as quais normalmente dependem de arenas nacionais. Por essa razão, afirma Habermas: “Na União Européia, o processo decisório constitui ótimo exemplo para esse déficit democrático que surge com a transferência dos grêmios decisórios nacionais para as comissões interestatais, formadas por representantes dos governos”.

Para Habermas, atualmente, “(...) a União Européia apresenta-se como um megaespaço continental, densamente interconectado pelo mercado e pouco regulado verticalmente por aparelhos político-administrativos legitimados para tal”.<sup>12</sup>

Uma das soluções para o quadro de deficiência democrática apontado pelo pensador está na formação de espaços públicos europeus. Sendo assim, a legitimação democrática nasceria do embate conjunto dos processos institucionalizados de deliberação, de decisão e de construção informal da opinião através dos meios de comunicação de massa nas arenas: “(...) no Estado Democrático de Direito, a infra-

---

<sup>11</sup> HABERMAS, Jürgen. *Era das transições*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 105.

<sup>12</sup> Op. cit. p. 117. Na continuidade do raciocínio do pensador, Habermas alerta que: “(...) tais arenas de formação pública da opinião e da vontade só existem, atualmente, no interior dos Estados nacionais. E não podemos imaginar o espaço público europeu, a ser construído, como uma projeção ampliada desse espaço público, pois eles só pode surgir, quando os círculos de comunicação das arenas nacionais intactas se abrirem umas às outras”. In: *Era das transições*. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2003. p. 141.



estrutura do espaço público preenche uma função ideal, a saber, a transformação de problemas relevantes, em nível de sociedade global, em núcleos cristalizadores de discursos, permitindo que os cidadãos se refiram simultaneamente aos mesmos temas importantes e tomem posição em relação a temas controversos, dizendo *sim* ou *não*”.<sup>13</sup>

#### **IV.1. A Europa necessita de uma Constituição?**

Em linhas finais, cumpre verificar se, no pensamento de Habermas, a Europa precisa, ou não, de uma Constituição. Na obra *A inclusão do outro: estudos de teoria política*, o citado autor enfrenta a questão sobre a Europa (não) precisar de uma Constituição.

A bem dizer, a União Européia é uma organização supranacional, desprovida de Constituição e fundada em contratos do direito público internacional, sendo que, do ponto de vista do conceito de Estado – amparado sobre o monopólio do poder soberano – não se pode afirmar ser um Estado.<sup>14</sup>

Nessa linha, Habermas defende que, “enquanto não existir um povo europeu suficientemente homogêneo para formar uma vontade política, não deve tampouco haver uma Constituição Européia”.<sup>15</sup>

O raciocínio é extremamente pertinente, pois não se pode falar em Constituição uma vez que sequer existe um povo europeu. Não há uma base que legitime o Estado a partir de certa homogeneidade, ou seja, de um sentir comum na população.

Além do exposto acima, outro ponto precisa ser enfrentado, qual seja, a necessidade de se delimitar e definir se o *povo de um Estado* é expressão meramente neutra, ou se está associada a noções de identidade de natureza diversa.

---

<sup>13</sup> Op. cit. p. 140.

<sup>14</sup> HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2004. p. 183.

<sup>15</sup> Op. cit. p. 184.

Além da pergunta que intitula esse item, indaga-se, também, qual seria a legitimidade de uma Constituição europeia diante do fato de inexistir um povo europeu?

## **V. Considerações finais**

A União Europeia requer muito mais do que uma estrutura e alguns órgãos decisórios, antes disso, necessita de uma legitimação material, de uma idéia que afaste o *déficit* democrático existente. Dessa forma, Habermas defende que: “O estado de cidadão do mundo deixou de ser uma simples quimera, mesmo que ainda estejamos muito longe de atingi-lo. A cidadania em nível nacional e a cidadania em nível mundial formam um *continuun* cujos contornos podem ser vislumbrados no horizonte”.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, volume II. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 305.

## REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. 9. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2004.

CAMPOS, João Mota de. *Manual de direito comunitário*. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.

DANIELLE, Annoni. *Os novos conceitos do novo direito internacional*. Danielle Annoni (coord.) e outros. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

\_\_\_\_\_. *Direito e democracia: entre facticidade e validade, volume I*. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

\_\_\_\_\_. *Direito e democracia: entre facticidade e validade, volume II*. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

\_\_\_\_\_. *Era das transições*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HESPANHA, António Manuel. *Cultura jurídica europeia: síntese de um milênio*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

MENJUCQ, Michel. *Droit international et européen des sociétés*. Paris: Montchrestien, 2001.

PORTO, Manuel Carlos Lopes. *Teoria da integração e políticas comunitárias*. 2. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1997.

REDIN, Giuliana. *Direito à autodeterminação dos povos e desenvolvimento: uma análise a partir das relações internacionais*. Passo Fundo: Méritos, IMED, 2006.