

# **A crise da democracia na União Europeia: Uma resposta por Jürgen Habermas**

Juliana Bighetti Almeida

Trabalho preparado para apresentação no  
VII Seminário Discente da Pós-  
Graduação em Ciência Política da USP,  
de 8 a 12 de maio de 2017.

São Paulo

2017

## **A crise da democracia na União Europeia: Uma resposta por Jürgen Habermas**

Juliana Bighetti Almeida

**Resumo:** O debate sobre o déficit democrático surge na União Europeia (UE) de acordo com os avanços de projetos de maior integração política. Após o Tratado de Lisboa, tal debate se consolida com o surgimento de propostas de formulação de um modelo democrático transnacional tanto da teoria política quanto dos estudos institucionais. O atual período marcado por crises, da zona do euro ao *Brexit*, evidencia a necessidade de se debruçar sobre os conceitos que permitiriam delinear uma legitimidade democrática que ultrapassa as fronteiras do Estado-nação. Jürgen Habermas surge como um dos principais expoentes do debate sobre o déficit democrático ao apontar como saída uma Constituição da EU. A via pela juridificação se apoia no modelo deliberativo democrático habermasiano para pensar as categorias políticas no modelo transnacional. O objetivo deste trabalho é, portanto, analisar a solução proposta por Habermas para elucidar como a juridificação pode ser o caminho adequado ao contexto europeu.

**Palavras chave:** União Europeia, Habermas, legitimidade democrática.

### **Introdução**

O que hoje vemos como União Europeia (UE) é o resultado de um longo percurso econômico e político que nasce como um projeto para pacificar as relações europeias, desafiando as noções mais consolidadas de formas de regime político – principalmente o modelo Estado-nação - justamente por introduzir a transnacionalidade na prática. Desde o início do aprofundamento da integração, principalmente no que diz respeito aos aspectos políticos, a transnacionalidade aparece como desafio tanto teórico quanto empírico para o próprio sucesso do bloco. Acompanhando a trajetória da formação da UE tal debate surge nos escritos de Jürgen Habermas com seus diagnósticos críticos que buscam responder às questões colocadas nos momentos correspondentes, desde 1990 - no momento da institucionalização política do bloco - até os desafios mais recentes. A atual fase de crises – da zona do euro ao *Brexit* - evidencia a dificuldade da UE em buscar soluções em comum, trazendo o debate de democracia transnacional legítima, núcleo da crítica de Habermas ao projeto político europeu.

Para a teoria política contemporânea, em especial as correntes voltadas à teoria democrática, olhar para o quadro europeu significa investigar de que maneira se produz legitimidade política em condições transnacionais. Qual seria o significado para a própria democracia de estabelecer um aparato que uniria 28 países sob a forma de uma comunidade política que acumulasse às cidadanias nacionais a cidadania transnacional europeia? Desde os primeiros passos do bloco em direção a uma unificação política, mais precisamente na década de 1990, Habermas vem acompanhando seu desenvolvimento, apontando sempre o caminho para uma democracia legítima perante os cidadãos europeus. Considerado um defensor do projeto europeu, suas críticas ao longo das últimas décadas compõem uma das principais reflexões em termos de estudos europeus e transnacionais.

Em *Sobre a Constituição da Europa* (2012), o autor dá sua palavra final sobre qual seria a saída para uma democracia europeia legítima: a via pela juridificação. Apoiada no modelo deliberativo democrático - com as devidas reflexões sobre soberania e cidadania - a juridificação pressupõe uma procedimentalização<sup>1</sup> para pensar as categorias políticas no modelo transnacional. Dessa forma, a resposta de Habermas se revela como uma via que consegue responder às problemáticas dos conceitos atrelados ao modelo Estado-Nação e aposta na institucionalização do sujeito como cidadão europeu pela Constituição na Europa.

Os cidadãos, que são definidos simultaneamente como cidadãos nacionais e europeus, devem ser o ator ativo do processo de juridificação - uma vez que a democracia apontada por Habermas é colocada em cima do princípio discursivo dos indivíduos para legitimar o direito. A criação de uma cidadania europeia deve ser acompanhada por uma transnacionalização das esferas nacionais, posto que a narrativa do autor “para a unificação europeia encontra sua continuação na reflexão sobre uma sociedade mundial constituída politicamente” (Habermas, 2012, p. 90). Dessa forma, o caminho para legitimar um regime transnacional no bloco está em direção de promover a participação de tais cidadãos como efetivamente “cidadãos da União no que concerne às decisões de seu Parlamento” (*ibidem*, p. 85).

---

<sup>1</sup> A procedimentalização se refere ao modo como a teoria habermasiana constrói os conceitos políticos, baseando-se na política deliberativa que repousa no procedimento - principalmente a soberania e cidadania no caso europeu.

O percurso feito por Habermas é, portanto, complexo e envolve seus principais conceitos de democracia, soberania popular, esfera pública, cidadania e cooriginaridade. Entender a fundo como se transpõem seus conceitos para o âmbito do transnacional ainda é um desafio, porém, é atualmente um debate extremamente relevante tanto para aqueles que estudam relações internacionais e teoria política, como também para a própria teoria crítica.

Pretende-se neste trabalho, apresentar a crítica de Habermas com relação ao que seria o caminho desejado para concretizar de forma legítima a democracia na União Europeia, respondendo assim ao problema do déficit democrático. Vale a ressalva de que a forma como Habermas aborda este debate e constrói sua proposta acaba levando a desdobramentos teóricos sobre soberania e cidadania que não serão aprofundados neste trabalho. Ao tratar da juridificação nos ateremos apenas aos argumentos levantados pelo autor, e não a questionamentos sobre os conceitos em si.

## **1. O déficit democrático segundo Habermas**

A União Europeia (UE) passa por um período de questionamento sobre sua própria legitimidade enquanto organização<sup>2</sup>. Os desgastes na zona do euro e debate sobre fronteiras são apenas indícios de problemas que remontam à própria origem da UE em si. Jürgen Habermas se revela um expoente para pensar democracia no bloco por apontar ao longo do tempo as deficiências da conjuntura política tal como se desenvolveu. Considerado um defensor do projeto europeu, em *Faktizität und Geltung* (1992) temos a principal contribuição do filósofo para o processo político europeu: sua teoria de democracia deliberativa e seus diagnósticos sobre soberania e cidadania, no contexto do Tratado de Maastricht que estabelecia oficialmente a União Europeia como uma estrutura política. Neste momento, Habermas formulava os conceitos que serão retomados na atual crítica, ainda que a proposta tenha mudado – do patriotismo constitucional<sup>3</sup> para a juridificação.

---

<sup>2</sup> A própria afirmação foi feita pelo presidente do Conselho Europeu, Jean Claude Juncker: . Disponível em: < <http://www.politico.eu/article/jean-claude-juncker-brexit-must-not-dominate-eu-agenda/> >. Acessado em 15 de abril de 2017.

<sup>3</sup>A solução do patriotismo constitucional deve ser entendida exclusivamente no contexto da criação da estrutura política da UE, isto é momento do Tratado de Maastricht. De forma breve, o que o patriotismo

Em *Sobre a Constituição da Europa* (2012), o autor faz um novo diagnóstico da situação do bloco pós Tratado de Lisboa, refletindo sobre quais seriam as possibilidades e quais são os entraves para lograr a ambição democrática, uma que não esteja apenas no nome, mas que se concretize e esteja presente na vida dos cidadãos europeus de maneira legítima.

Ao tentar apontar saídas para uma legitimidade democrática em seus diagnósticos, foi se consolidando uma vertente da teoria crítica que perpassa o campo das relações internacionais e teoria política, tendo no caso europeu o grande exemplo do que seria a transnacionalidade na prática. A aposta final do autor é a via da juridificação, defendendo que uma Constituição Europeia, mais do que necessária, é a resposta para o fim da tecnocracia instaurada pelas elites europeias e concretização verdadeira de um cidadão europeu portador do poder constituinte do bloco. Se a pergunta latente sobre como consolidar uma democracia transnacional de maneira legítima ainda parece não ter sido respondida satisfatoriamente, procuraremos neste trabalho refazer os passos e diagnósticos de Habermas a fim de organizar sua reflexão sobre a transnacionalidade no contexto europeu.

O diagnóstico sobre o atual momento é a prevalência a integração econômica pela política e o direcionamento excessivo do bloco às questões econômicas. Desde o início a UE foi formulada para atender objetivos econômicos, com o mercado comum de bens, e ao longo das décadas os Tratados firmados tinham na sua essência um conteúdo voltado apenas a tratar da livre circulação de bens. Dessa forma, o resultado que vemos hoje é consequência da negligência em pensar juntamente política e economia em condições transnacionais. Ainda que um corpo político não fosse o objetivo primeiro da formação da UE, para Habermas, uma integração econômica não pode vir separada de uma integração política e é fundamental que haja mecanismos políticos de controle: “Contudo, os atores não deveriam esquecer a falha na construção fundamental, reparável somente no longo prazo, de uma união monetária desprovida das

---

constitucional prevê é uma forma de conceber politicamente uma noção do cidadão sobre sua comunidade política ancorada na constituição e não nas formas tradicionais de pertencimento linguístico, étnico e histórico. A proposta é apresentada tendo como cenário a integração política de diversos povos europeus e por isso Habermas tenta encontrar uma âncora para uma estrutura política heterogênea. Cf. “Cidadania e Identidade Nacional” in: *Direito e Democracia – Entre Facticidade e Validade II*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

exigidas capacidades de controle político no âmbito europeu” (Habermas, 2012, p.41).

O déficit democrático repousa no fato de que o lado econômico do bloco foi pensado e desenvolvido sem levar em consideração um corpo político capaz de regulá-lo. E além disso, tal projeto foi gerido pelas elites europeias e não pelo povo, o cerne da ilegitimidade para Habermas. Tendo em mente a política deliberativa habermasiana como o ponto de partida para a proposta de democracia transnacional, uma comunidade política que não se funda no cidadão é uma comunidade não legítima. A democracia aqui é caracterizada pelo poder comunicativo que gera o poder constituinte dos cidadãos. Ou seja, o modelo de Habermas é fundado na deliberação, que ocorre nas esferas públicas pela troca de mensagens, informações, enunciados e discursos e resulta na formação da opinião e da vontade. E é esse mesmo modelo que o autor coloca para a União Europeia. Deve-se haver uma formação da opinião e da vontade dos cidadãos europeus para se ter legitimidade democrática. Um bloco que ainda prioriza as questões econômicas e dentre suas instituições, dá menos poder ao Parlamento<sup>4</sup> - em comparação ao poder de decisão e *agenda setting* do Conselho e Comissão Europeia<sup>5</sup> - é uma organização tecnocrática. Portanto, pela ótica habermasiana, é necessário colocar no centro da UE o cidadão europeu. Através dele que se concretiza nas instituições um poder constituinte legítimo e então, democrático.

Assim, temos que a crise da UE é em última instância uma crise democrática não apenas institucional e interna aos países membros – como alguns apontam<sup>6</sup>, mas sobretudo uma crise que é resultado do desenvolvimento do bloco. Com o Tratado de Lisboa, Habermas afirma que neste momento se firma também a crise de legitimidade da UE, uma vez que o tratado assume caráter constitucional sem que este tenha se originado nos cidadãos europeus, mas sim, conduzido pelas elites e governos europeus.

---

<sup>4</sup> Ainda que na concepção de Habermas a União Europeia carece de democracia como um todo, o autor reconhece no Parlamento a única instância em que há a participação cidadã e, portanto, um tipo de exercício democrático.

<sup>5</sup> Diferentemente do Parlamento, tanto Comissão Europeia quanto o Conselho Europeu são intitulados como tecnocráticos ao olhos de Habermas. A primeira é composta por membros apontados por cada país membro e possui poderes de propor legislações - que devem ser aprovadas também pelo Parlamento. Já o Conselho é o órgão formado pelos chefes de Estado de cada país membro. Para mais sobre as instituições, cf. Phinnemore, David. “The European Union: Establishment and Development.” In: Cini, Michelle; Borragán, Nieves Péres-Solórzano. *European Union Politics*. 3ª ed. London: Oxford, 2010.

<sup>6</sup> Cf. Schmidt, Vivien A. “Democracy in Europe: The EU and National Politics”. New York: Oxford University Press, 2006.

As questões da zona do euro, dos conflitos internos entre países membros e dos refugiados são sintomas de um sistema político que não funciona. Há uma forte dinâmica de se resolverem as questões pelas instituições europeias, sem tematizá-las nas esferas públicas. E neste ponto, Habermas levanta que um dos principais empecilhos para a transnacionalização da democracia está justamente na necessidade de transnacionalizar também a esfera pública já que a própria formação da opinião e da vontade se dá no âmbito da esfera pública.

Além disso, o diagnóstico de Habermas sobre os motivos do déficit democrático aponta para a atuação das elites que ainda hoje em dia as quais ainda reforçam conceitos “do século XIX”<sup>7</sup> – nomeadamente cidadania e soberania – como o jargão de que não há um povo europeu. Estas estão representadas pela Comissão em primeiro lugar e Conselho europeus. Ambos adotam uma postura de discutir com maior ênfase o futuro econômico da UE e não o político, e principalmente os governos evitam fomentar o debate sobre o futuro político da Europa com suas populações por um medo de perda de poder. As políticas de austeridade adotadas para a crise do euro e o posicionamento dos governos dos países membros em enfatizá-las são demonstrações de que há um bloqueio intencional em manter a dinâmica tecnocrática de Bruxelas. De um modo geral, a crítica de Habermas pode ser sintetizada em entender a UE como uma estrutura de primazia do econômico sob o político, em que a forma de governar é tecnocrática<sup>8</sup>.

## **2. A juridificação como saída para uma democracia na UE**

---

<sup>7</sup> Em *Faktizität und Geltung*, Habermas desenvolve uma reflexão tanto sobre soberania como sobre cidadania que se propõe a pensar as condições além do Estado-Nação. Para o autor, a Revolução Francesa foi o berço em que ambos os conceitos se atrelaram a narrativas nacionalistas. A cidadania passa a ser entendida como a própria identidade nacional, e a soberania é vista na figura do Estado. Essas formas de entender cidadania e soberania são falsas e obsoletas, uma vez que o cenário atual desafia o modelo do Estado Nacional justamente por sua ineficiência em controlar todas as questões que afetam suas populações. Ainda, deve-se considerar que Habermas tem uma leitura de Kant sobre o cosmopolitismo, portanto, sua crítica traz fortes contornos deste debate para a União Europeia: “Adotando o ponto de vista de uma constitucionalização do direito das gentes, o qual, para além do *status quo*, aponta com Kant para um futuro estado jurídico cosmopolita, gostaria de apresentar em seguida uma interpretação nova mais convincente: a União Europeia pode ser concebida como um passo decisivo no caminho para uma sociedade mundial constituída politicamente” (Habermas, 2012, p. 40). Ainda cf. a seção “Da comunidade internacional para a comunidade cosmopolita” em Habermas (2012).

<sup>8</sup> Em crítica mais recente, Habermas (2015) traz Grimm para explicitar as causas do déficit democrático, as quais reforçam essa visão de um governo voltado à economia e essencialmente tecnocrático, nomeadamente a constitucionalização de *policies*, a forma não política de *policy-making* e o distanciamento do Parlamento Europeu com relação a seus cidadãos. Como a juridificação é atrelada à crítica de *Sobre uma Constituição da Europa*, não nos cabe explorar esses pontos levantados por Grimm.

Como colocado, Habermas apresenta propostas aos dois principais momentos da integração política europeia: o patriotismo constitucional no período da assinatura de Maastricht e a juridificação após a implementação de Lisboa. Para este trabalho nos interessa somente a segunda, de acordo com o diagnóstico mais recente sobre o déficit democrático na UE. Se o problema central para o autor é o protagonismo que as elites europeias desempenharam na elaboração da estrutura política, – e ainda o fazem – tirando do cidadão o seu lugar legítimo de constituir a comunidade política em que vive, a consequência é pensar antes de tudo como transformar o sujeito europeu em cidadão europeu. Esse é o núcleo para entender a juridificação de Habermas, uma saída que volta às origens de sua política deliberativa que se preocupa fundamentalmente com a legitimidade democrática.

A democracia deliberativa habermasiana parte da teoria do discurso, em que coloca o agir comunicativo<sup>9</sup> como elemento que gera legitimidade do direito. Ou seja, pelo ato da fala, da troca de mensagens, informações, é possível esclarecer as vontades dos sujeitos rumo a um consenso, e assim deliberar coletivamente. Isso constitui o poder comunicativo, que em Habermas, atrela-se ao poder constituinte de uma comunidade política. Este, por sua vez, se dá no momento em que o direito é instituído e os sujeitos se tornam cidadãos. Em última instância, o que o autor nos diz é que a formação de uma comunidade política se dá por meio da deliberação entre os sujeitos envolvidos e se concretiza uma vez que eles se dão os direitos.

Isto posto, entender o cidadão de Habermas é vê-lo pela ótica procedimental da política deliberativa. A cidadania não é sinônimo de nacionalidade<sup>10</sup>. Os cidadãos devem ser os autores e receptores do direito, e mais importante, ele é portador tanto de uma autonomia pública quanto privada, o que se chama de cooriginaridade. Tal conceito

---

<sup>9</sup> O termo usado aqui se refere à teoria da ação comunicativa. Cf. Habermas, Jürgen. “Teoria do Agir Comunicativo”. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

<sup>10</sup> Para Habermas a ideia de nacionalismo tal como foi criada e propagada é uma noção superficial, não é algo verdadeiramente espontâneo. O nacionalismo teve como objetivo um fim político e econômico, que veio das elites políticas para as camadas mais baixas, e não um sentimento natural que surgiu nos indivíduos. O sentimento de pertencimento a uma nação nada mais é então do que resultado de esforços do aparelho estatal via propaganda visando uma coesão social de seus subordinados para dar-lhe apoio. “O Estado nacional configurou a infraestrutura para uma administração disciplinada pelo direito, além de oferecer a garantia para um espaço de ação individual e coletiva, livre do Estado. E, o que nos interessa especialmente, ele criou a base para a homogeneidade cultural e étnica que permitiu, desde o final do século XVIII, a democratização do aparelho do Estado” (Habermas, 2011, p. 281).

se baseia na teoria democrática deliberativa que garante ao sujeito a liberdade negativa e positiva – a liberdade dos modernos e dos antigos<sup>11</sup>. Assim, o cidadão tem seus direitos subjetivos garantidos – constituindo a autonomia privada, como também os de participação política, que garantem a autonomia pública.

as autonomias privada e pública requerem uma à outra. Os dois conceitos são interdependentes; eles estão relacionados um ao outro por implicação material. Os cidadãos podem fazer um uso apropriado de sua autonomia pública, como algo garantido através de direitos políticos, só se eles forem suficientemente independentes em virtude de uma autonomia privada igualmente protegida em sua conduta de vida. (Habermas, 2011, p. 137)

Neste momento, o modelo procedimental de democracia deliberativa permite a conexão entre as duas autonomias, que foge da dicotomia do indivíduo com autonomia privada plena, que deve ser assegurada pelo e diante do Estado (viés liberalista clássico), e o indivíduo que é na qualidade de cidadão, que é constituído pela sua autonomia política de participação, remontando a um modelo mais republicano de democracia. A cooriginariedade da autonomia é o ponto em que o modelo de Habermas se diferencia e nos permite pensar como a legalidade da estrutura constitucional, em condições tanto nacionais quanto transnacionais, deveria estar intimamente ligada ao processo democrático, e é nessa formulação que entra um dos principais diagnósticos com relação ao momento vivido hoje no continente. No diagnóstico do déficit democrático, Habermas nos diz que o sujeito possui sua autonomia privada como cidadão nacional e deveria também possuir a autonomia pública de cidadão europeu. Ainda que se tenha na prática a cidadania europeia, ela não é o ponto de partida do arranjo político na EU. Como vimos, a estrutura política se deu de cima para baixo, pelas elites e governantes europeus e se impôs às populações dos Estados-membros.

Desse modo, a democracia deliberativa é a origem do modelo democrático transnacional, pressupondo o cidadão como detentor do poder constituinte. Mas para isso, é necessário retomar outro conceito político que Habermas também revisa de forma a adaptá-lo para a conjuntura europeia: a soberania. O que o autor irá propor é um partilhamento da soberania, entre Estados e cidadãos.

---

<sup>11</sup> Utilizamos aqui a formulação clássica de Berlin, a qual também é usada por Habermas. Cf. Berlin, Isaiah. "Dois conceitos de liberdade." *Isaiah Berlin: estudos sobre a humanidade*. São Paulo: Companhia das Letras (2002).

Em Habermas, a relação entre soberania popular e Estado de direito está na formação política da opinião e vontade; não há direito legítimo sem autonomia política, sem que os cidadãos se autodeterminem publicamente. Ou seja, o Estado não é detentor de soberania como nas teorias de Relações Internacionais<sup>12</sup>, mas a soberania é popular no sentido que pela expressão dos sujeitos reunidos<sup>13</sup> temos o exercício da soberania. Um povo no momento inicial de decidir sobre qual comunidade política quer constituir exerce sua soberania. Por esta razão, Habermas entendeu ser necessária a soberania popular para que se pudesse configurar uma soberania transnacional na Europa. Portanto, propõe-se o partilhamento da soberania, a qual constitui em ter a totalidade de cidadãos europeus e a totalidade de povos europeus:

No âmbito europeu, o cidadão deve poder simultânea e igualmente formar seu juízo e decidir politicamente, seja como cidadão da União ou também como membro pertencente ao povo de um Estado. Cada cidadão participa no processo europeu de formação da opinião e da vontade tanto como o *indivíduo* europeu capaz de autonomamente dizer ‘sim’ ou ‘não’, como também como *membro* de uma determinada nação” (Habermas, 2012, p. 74, grifo do autor).

O que isso significa é manter o Estado como poder constituinte, uma vez que ele é a estrutura que garante a liberdade dos cidadãos em primeira instância – a autonomia privada. Deve-se lembrar que a juridificação não exclui a cidadania nacional do sujeito, mas apenas postula também uma cidadania europeia. Logo, o sujeito continua como cidadão nacional, e por isso o Estado é representado também no momento da fundação da comunidade política, pois ele representa o seu povo. Portanto, esse esquema relaciona a questão da cidadania transnacional com a soberania transnacional numa mesma chave: sempre colocar o sujeito europeu como a fonte da formação da comunidade política (no caso, a UE). E para que haja a formação da opinião e vontade, é imperativo que se abra o caminho para a transnacionalização das esferas públicas<sup>14</sup>. A

---

<sup>12</sup> Habermas inclusive é grande crítico do Realismo por colocar ainda o Estado como portador de soberania. Cf. “A União Europeia diante da decisão entre democracia transnacional e federalismo executivo pós-democrático” in: *Sobre a Constituição da Europa*. São Paulo: Unesp, 2012.

<sup>13</sup> Pode-se entender aqui o termo povo.

<sup>14</sup> A questão de transnacionalizar a esfera pública entra em outros debates que não nos cabe neste trabalho aprofundar, como quais tipos de esferas públicas europeias já existem e sua relação com a formação da identidade (Risse, 2010). Contudo, deve-se ter em mente que o termo esfera pública na teoria habermasiana significa o espaço de encontro, discussão, argumentação entre indivíduos de uma mesma sociedade. Portanto, quando Habermas propõe a transnacionalização das esferas públicas quer dizer que as temáticas europeias devem ser circuladas entre as sociedades dos países membros. Mais sobre o debate

crítica que pode aparecer nesse momento sobre o quão complexo seria lidar com um processo de transnacionalização de esferas públicas a nível europeu já é antecipada tem sua resposta:

o grau de complexidade se modificaria apenas com uma grande expansão territorial, ou seja, com uma ampliação meramente numérica do conjunto populacional dos participantes, mas não se altera necessariamente a qualidade do processo de formação da opinião e da vontade. (Habermas, 2012, p. 57).

Um ponto que pode ser levantado aqui é sobre a discussão mais ampla acerca do déficit democrático que ocorre pela transferência de poder de um Estado para um corpo político supranacional (Stelzer, 2004) é sempre um problema, o que justificaria os bloqueios impostos e as rejeições de diversos Estados membros em aceitar uma Constituição Europeia. Vemos, portanto, como a teoria habermasiana se encaixa como uma solução por mostrar que partilhar soberania não é apagar totalmente o Estado do cenário. É lembrar que o cidadão é autor e receptor do direito que a legitimidade do Estado repousa nesse ponto. Por isso, uma UE legítima deve necessariamente colocar o cidadão tanto europeu quanto nacional no centro de sua formação política.

Destarte, visto que a soberania popular é manifestada nas interações entre formação da vontade institucionalizada juridicamente e esferas públicas mobilizadas culturalmente, tendo como condição uma cultura política libertária<sup>15</sup>, ou seja, um povo acostumado à liberdade política. O caminho para uma UE democrática está apoiado na resolução dessa tensão entre soberania estatal e popular.

Só uma interpretação coletivista converte os resultados dos processos de formação plurais da opinião e da vontade em manifestações de uma vontade soberana do povo que se autoriza a agir. E apenas em razão dessa singularização reificante a soberania popular pode ser apresentada *como reverso* da soberania no Estado.” (Habermas, 2012, p. 55, grifo do autor).

---

cf. Fraser, Nancy. “Transnationalizing the public sphere: On the legitimacy and efficacy of public opinion in a post-Westphalian world.” *Theory, Culture and Society*, vol. 24, n. 4, p. 7–30, 2007.

<sup>15</sup> O autor aborda com mais detalhes esse ponto em *A soberania do povo como processo*, em que a importância da cultura política é fundamental para que haja de fato a possibilidade de que um cidadão possa agir, interagindo na esfera pública com vistas à formação da vontade e da opinião. Cf. Habermas, 1990, pp. 249-279.

Ao passo que a soberania estatal é definida como aquela segundo o modelo da liberdade de arbítrio, a soberania popular se manifesta por meio de uma legislação democraticamente universalizadora, a qual garante liberdades iguais a todos os cidadãos. Desse modo, podemos pensar que a soberania estatal não perde seu lugar e não bloqueia a possibilidade de realização de uma soberania popular na configuração da UE, e sim, que é necessário que pensemos nos termos corretos de um partilhamento entre soberania estatal e popular. Como parte de sua crítica à tecnocracia dos órgãos europeus, nomeadamente a Comissão e o Conselho, não podemos pensar em democracia se não nos atentarmos à necessidade de permitir que os cidadãos atuem ativamente, como poder constituinte na legislação europeia, significando que a soberania estatal não é mais protagonista exclusiva como se pensa nos termos *masters of treaties*, mas que a soberania popular é o elemento que deve liderar o desenvolvimento político do bloco.

### **3. Como lograr a juridificação**

Já temos que os cidadãos são definidos tanto como nacionais quanto europeus e devem ser o ator ativo do processo de juridificação. A criação de uma cidadania europeia deve ser acompanhada por uma transnacionalização das esferas nacionais. Dessa forma, o caminho para legitimar um regime transnacional no bloco está em direção de promover a participação de tais cidadãos como efetivamente “cidadãos da União no que concerne às decisões de seu Parlamento.” (Habermas, 2012, p. 85).

O terreno para a participação política, embora ambíguo, ainda existe. E a legitimidade das decisões que afetam toda a Europa reside nessa forma peculiar de “soberania popular europeia”, possibilitada pela radicalização democrática de sua configuração transnacional. Mas isso implica derrubar o bloqueio levantado pelos Estados nacionais, abrir as comportas entre as demandas dos cidadãos europeus e as decisões do Conselho Europeu e dos parlamentos nacionais, reaproximando assim a população do projeto europeu pela via democrática, permitindo ampla participação política ainda que no contexto transnacional. Mas então, como engajar a consciência de que os cidadãos deveriam buscar uma UE democrática?

Esclarecidos os conceitos acerca da democracia deliberativa de Habermas dentro

do panorama da UE, o último elemento que falta para a concretização da juridificação é a solidariedade. Primeiramente, a solidariedade – que é chamada de solidariedade civil - pensada aqui não é aquela que possui um valor ético e moral. Após a Revolução Francesa, não apenas a narrativa nacionalista e soberania na figura de um governo foram disseminadas na teoria política, mas também o sentido de fraternidade ligado ao de solidariedade, como sinônimos<sup>16</sup>. O real sentido de solidariedade é explicado pela dissociação do conceito de fraternidade e *eticidade*; é pensada em duas dimensões semânticas: a primeira relacionada aos contextos de vida políticos e a segunda em seu caráter de reciprocidade, o qual é garantido por relações juridicamente organizadas: “O que o comportamento solidário pressupõe são contextos de vida políticos, portanto, organizados juridicamente e nesse sentido artificiais” (Habermas, 2014, p. 144). Ao colocar o termo “artificial” o autor já aponta que não corresponde aos contextos de vida, aos elementos de cunho histórico, cultural, linguístico de um sujeito, mas puramente no âmbito político: ser parte de determinada comunidade política. E os cidadãos nacionais, ao se reconhecerem como cidadãos europeus, teriam essa capacidade de reconhecer também o outro cidadão europeu, por exemplo, alemães reconhecendo gregos.

A solidariedade tem então o potencial de ser configurada politicamente por meio do direito (Brunkhorst, 1997), e por isso é elemento fundamental no processo de juridificação. É parte da configuração da democracia transnacional por ser possível em contextos de transnacionalidade. Entretanto, por ser identificada como fraternidade dentro do Estado-nação e pelo próprio bloqueio gerado pelas coerções sistêmicas<sup>17</sup>, a solidariedade na UE não encontra espaço para lograr. Vale ressaltar que o autor defende que a história da Europa permitiu que ao longo dos anos surgisse elementos de *eticidade* europeia, e, portanto, a possibilidade de esferas públicas além das fronteiras nacionais. Desse modo, a solidariedade é possível como propulsora ao engajamento dos sujeitos em democratizar UE, pois em última instância significa o interesse do cidadão na integridade da vida política comum. É complementar à soberania e à cidadania para o

---

<sup>16</sup> Este ponto

por Habermas como herança de Heinrich Heine. Cf. “Na esteira da tecnocracia: Um discurso em prol da solidariedade europeia”. Pp. 117-151. Habermas, *Na esteira da tecnocracia: pequenos escritos políticos XII*.

<sup>17</sup> As coerções sistêmicas aqui são parte do capitalismo “impelido por mercados financeiros desembaraçados que se condensam em tensões entre os Estados membros da união monetária europeia” (Habermas, 2014, p. 150).

desenho de uma democracia transnacional, pois

A totalidade dos cidadãos da União pode efetivamente partilhar a soberania com os povos dos Estados membros, os quais ainda detêm o monopólio da violência, somente se também a solidariedade nacional entre cidadãos se submeter a uma mudança de forma. De acordo com nosso cenário, uma solidariedade civil ampliada... inclui os membros de outros povos europeus. (Habermas, 2012, p. 82)

Os atuais desafios da UE podem ser propulsores para a solidariedade civil e intimamente ligada a isso está mais uma vez a questão da esfera pública europeia - como vimos acima e que Brunkhorst (2005) aponta como fraca. Uma tomada de posição das mídias dominantes poderia trazer ao espaço público e seus sujeitos “as tomadas de posição e sobre as controvérsias políticas que desencadeiam os mesmos temas em outros Estados membros” (*ibidem*, p. 85). As fronteiras nacionais já se tornaram fluídas, seria então uma questão de iniciativa e posição das elites que conduziram o processo político europeu de abrir as portas para a esfera pública europeia.

Pelo domínio das elites políticas em desviar o debate do futuro de uma Europa comum, a ausência de tal contexto reforça a situação do déficit democrático vivido. Assim, a solução da juridificação se pauta na solidariedade civil no sentido de garantir uma “homogeneidade das condições de vida” não culturalmente, mas do ponto de nivelar as desigualdades sociais entre os países membro. De acordo com o autor, “unlike the organic solidarity among neighbours in a village or the loyalty to a territorial lord, which rests on existing forms of social integration, national consciousness, including the ascriptive characteristics attributed to it retrospectively, is the result of an organised form of *political integration*” (Habermas, 2015, p. 552, grifo do autor). Um exemplo dado é o governo alemão que durante a crise do euro impulsionou o processo contrário, de dessolidarização pela Europa por meio de suas políticas de austeridade. Então, ao considerar a elitização do projeto político europeu e falta de espaço para a voz de seus cidadãos, surgiria então tal solidariedade capaz de transnacionalizar as esferas públicas e lograr o projeto democrático.

Uma situação empírica onde poderíamos ter o elemento da solidariedade é mesmo dentro do Parlamento Europeu, onde o autor elucida que “a shift to solidarity-based policies for mastering the continuing crisis will not be possible without

transferring additional sovereignty rights to the European level, which in turn requires an institutional reform that strengthens the European Parliament” (*ibidem*, p. 550). A juridificação entraria neste ponto ao permitir a transferência dos direitos soberanos a nível europeu, considerando os cidadãos – onde o Parlamento permite de fato o exercício da cidadania europeia pelos votos e discussões acerca das questões europeias.

Contudo, a juridificação apresenta uma fraqueza justamente na tematização, ou seja, na esfera pública. Ainda que Habermas aponte a transnacionalização da esfera pública como um processo que só cresceria em tamanho – e desconsidera o mundo da vida intencionalmente – o debate acerca das identidades é extremamente incisivo. Definir a solidariedade como uma experiência do reconhecimento do outro, de responsabilizar-se pelo outro não dá conta de realmente apresentar uma solução coerente com os atuais desafios. O dito populismo europeu ganhou força nas últimas eleições presidenciais em importantes países membros, inferindo de certa forma que o nacionalismo é uma narrativa extremamente sólida para ter como resposta uma solidariedade civil. Além disso, pressupor a solidariedade como correspondente apenas ao campo político é racionalizar o sujeito europeu demasiadamente.

Em última instância, toda a linha de argumento do autor para propor democracia transnacional na UE é pensar nos termos políticos descolados de significações nacionalistas. Ou seja, o cidadão nacional é também europeu, sem a interferência da identidade na formação da cidadania. A soberania é popular e não representada pelo Estado puramente. A solidariedade é política e não apenas restrita ao compatriota. A esfera pública é nacional e deve também ser transnacional. São esses os caminhos que devem ser trilhados para formar as condições de lograr tal modelo político para a UE, e por isso a juridificação: com uma Constituição Europeia, coloca-se o sujeito como cidadão, e então o poder constitutivo da democracia. E a solidariedade é o último passo por revelar que o reconhecimento do outro como também cidadão europeu é fundamental para uma *harmonia* nesse movimento político.

Nesse sentido, são diversas as questões que circulam o debate do futuro político do bloco, e não apenas de caráter prático, mas fundamentalmente uma reflexão normativa. Para superar a tecnocracia que rege o bloco europeu se deve seguir o caminho da juridificação democrática, pois apenas pelo direito que os cidadãos têm o

poder constituinte e poder comunicativo que legitima um regime democrático. Logo, uma Constituição da Europa é para Habermas a única saída frente ao diagnóstico atual da União ao colocar na gênese da construção de uma democracia legítima o cidadão como cidadão europeu.

### **Considerações Finais**

A discussão acerca do déficit democrático sob a ótica de Habermas revista neste trabalho nos mostrou que tanto a origem do bloco quanto a forma como é governado hoje compõe o quadro problemático. Desde Maastricht se priorizou políticas voltadas à economia e a crise do euro evidenciou mais uma vez que falta uma estrutura política integrada capaz de regular os mecanismos econômicos.

Vimos também que Habermas enxerga a UE hoje como uma organização fortemente pautada pela tecnocracia e pelos protagonismos das elites e dos governos em delinear os assuntos e políticas europeias. É imperativo neste momento de crise de legitimidade buscar uma saída democrática, reconectando os cidadãos europeus à comunidade política da qual fazem parte.

Dessa forma, a cidadania europeia é o primeiro ponto para uma saída democrática. Os sujeitos não podem apenas ser receptores do direito, mas devem também ser os autores. Votar no Parlamento Europeu não é suficiente, pois os cidadãos detêm o poder constituinte, e por isso é defendida uma Constituição da Europa; é nisso que consiste a juridificação. A soberania também é revista por Habermas à luz das condições transnacionais e para o autor é uma soberania dupla: da totalidade dos povos da UE - representados pelos países membros - e dos cidadãos europeus, aqui diretamente colocados no nível europeu. Por meio do exercício da soberania popular é que se tem a expressão da formação da vontade e opinião que resultará no estabelecimento da comunidade política de maneira legítima.

Entra aqui então o elemento da solidariedade que em termos simples significa o reconhecimento do outro, a responsabilidade do outro. Devemos neste ponto abrir para a problematização, uma vez que o ensaio do autor foi pensando antes dos novos contextos

de crise e, portanto, se antes era já difícil de imaginá-lo como propulsor aos povos europeus em se engajar numa reformulação da estrutura política da UE, é ainda mais complicado atualmente. Há uma linha de raciocínio que leva à pergunta se ocorre uma falta de “eticidade” comum na União Europeia, e quais as condições de uma “solidariedade” política que prescindisse culturas e valores nacionais fortemente compartilhados, mas apesar de toda a dificuldade, o autor acredita que a tensão entre tradições nacionais e formas transnacionais de sociabilidade já está em curso, criando novos desafios para justificar a legitimidade democrática juridicamente estabelecida na Europa.

De maneira geral, o ininteressante de apreender da proposta de Habermas é refletir sobre como poderíamos reformular a cidadania europeia. Uma vez que o bloco reconhece o período delicado de questionamentos sobre sua maneira de governar, o que podemos perceber nas eleições parlamentares e presidenciais de seus países membros é que falta legitimidade democrática. O Estado nação dentro da Europa já não possui a mesma capacidade de lidar com os problemas que vêm do âmbito internacional e ainda mais considerando o nível de integração política alcançado. Dessa forma, a democracia não pode mais restar apenas no nível nacional, mas deve ser pensada no supranacional - utilizando o termo aqui levando em consideração as instituições europeias como um poder acima dos Estados.

Portanto, a reflexão pela política deliberativa nos dá os pressupostos normativos de um modelo democrático para a UE capazes de lograr em condições transnacionais, ainda que com os seus limites. A solidariedade é o primeiro ponto que pode ser repensado com vistas a uma adaptação à atual conjuntura, porém traz o reconhecimento do outro, tão necessário em tempos de fechamento do sujeito no seu Estado. Por outro lado, a soberania apresenta um formato interessante no momento em que se discute onde ela realmente repousa, tendo como o pano de fundo as problemáticas trazidas pela globalização e porosidade das fronteiras. E por último, o percurso feito por Habermas de trazer o cidadão como o núcleo para uma democracia no bloco europeu retoma o básico da teoria democrática, imprescindível para uma organização política que interfere diretamente na vida dos povos de seus países membros. Os desafios certamente permanecerão, mas se deve lembrar que democratizar a União Europeia significa em

última instância dar um passo normativo fundamental para podermos pensar de maneira prática maneiras de superar os obstáculos presentes hoje em dia.

## Referências bibliográficas

Barros, Alberto. **O Conceito de Soberania na Filosofia Moderna**. São Paulo: Barcarolla, 2014.

Baynes, Kenneth. **The Normative Grounds of Social Criticism: Kant, Rawls and Habermas**. New York: Albany, 1992.

Blair, Alasdair. **The European Union since 1945**. Harlow: Pearson Education Limited, 2005.

Bohman, James. **Democracy across Borders: From Dêmos to Dêmoi**. Cambridge: MIT Press, 2007.

Brunkhorst, Hauke. **Solidarity: From Civic Friendship to a Global Legal Community**. Cambridge: MIT Press, 2005.

Cassese, Sabino. **A crise do Estado**. Campinas: Saberes, 2010.

Cini, Michelle; Borragán, Nieves Péres-Solórzano. **European Union Politics**. 3ª ed. London: Oxford, 2010.

Cohen, Jean L. **Globalization and Sovereignty: Rethinking legality, legitimacy and constitutionalism**. New York: Cambridge University Press, 2012.

Debardeleben, Joan & Hurrelmann, Achim. **Democratic Dilemmas of Multilevel Governance: Legitimacy, Representation and Accountability in the European Union**. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

Fassbender, Bardo. Sovereignty and Constitutionalism in International Law. In: Walker, Neil. (Org.). **Sovereignty in transition**. Portland: Hart Publishing, 2003.

Habermas, Jürgen. **A Era das Transições**. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 2003.

\_\_\_\_\_. **A Inclusão do Outro**. Tradução: George Sperber, Paulo Astor Soethe. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

\_\_\_\_\_. **Ay, Europa! Pequeños escitos políticos XI**. Madrid: Editorial Trotta, 2009.

\_\_\_\_\_. “Citizen and State equality in a supranational political community: degressive proportionality and the *pouvoir constituant mixte*”. **Journal of Common Market Studies**, Oxford, vol. 55, n. 2, p. 171-182, 2017.

\_\_\_\_\_. “Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy is Necessary and How It Is Possible”. **European Law Journal**, Oxford, vol. 21, n. 4, p. 549-557, 2015.

\_\_\_\_\_. **Direito e Democracia: entre factividade e validade, volume I**. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011.

\_\_\_\_\_. **Direito e Democracia: entre factividade e validade, volume II**. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011.

- \_\_\_\_\_. **Más allá del Estado nacional.** Madrid: Trotta, 1997.
- \_\_\_\_\_. **Mudança Estrutural na Esfera Pública.** Tradução: Denilson Luís Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2014.
- \_\_\_\_\_. **Na esteira da tecnocracia: pequenos escritos políticos XII.** Tradução: Luiz Repa. São Paulo: Editora Unesp, 2014.
- \_\_\_\_\_. **O ocidente dividido.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Sobre a Constituição da Europa: um ensaio.** Tradução: Denilson Luis Werle, Luiz Repa e Rurion Melo. São Paulo: Editora Unesp, 2012.
- \_\_\_\_\_. **Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy.** Cambridge: MIT Press, 1996.
- Hayward, Jack; Wurzel, Rüdiger. **European Disunion: between sovereignty and solidarity.** Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012.
- Held, David. **Models of Democracy.** Cambridge: Polity Press, 2006.
- Kant, Immanuel. **A Paz Perpétua: Um projecto filosófico.** Covilhã: Lusofia Press, 2008.
- Melo, Rúrion. **O uso público da razão: Pluralismo e democracia em Jürgen Habermas.** São Paulo: Loyola, 2011.
- Morgan, Glyn. “European Political Integration and the Need for Justification” in: **Constellations**, New York, Volume 14, No 3, p 332-346, 2007.
- Nobre, Marcos; Terra, Ricardo (org.). **Direito e Democracia: Um guia de leitura de Habermas.** São Paulo: Malheiros, 2008.
- Pecequillo, Cristina Soreanu. **A União Europeia: os desafios, a crise e o futuro da integração.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
- Phinnemore, David. The European Union: Establishment and Development. In: Cini, Michelle; Borragán, Nieves Péres-Solórzano. **European Union Politics. 3ª ed.** London: Oxford, 2010.
- Scheurman, Willian. **Frankfurt school perspectives on globalization, democracy and the law.** New York: Routledge, 2008.
- Schmidt, Vivien A. **Democracy in Europe: The EU and national politics.** New York: Oxford University Press, 2006.
- Stelzer, Joana. **União Europeia e supranacionalidade: desafio ou realidade.** 2ª Ed. Curitiba: Juruá, 2004.
- Walker, Neil. **Sovereignty in transition.** Portland: Hart Publishing, 2003.