

A constituição da União Europeia: alternativa republicana ao liberalismo***

A União Europeia (UE) tem surgido tanto a críticos como a apoiantes como uma mescla incoerente do supranacional e do federal, por um lado, e do internacional e intergovernamental, por outro. De formas distintas, ambos os campos acreditam que esta situação mina a responsabilidade democrática. As políticas resultantes são frequentemente ineficazes e desprovidas de princípios, baseadas em acordos de curto prazo entre elites — uma receita segura para a injustiça e a instabilidade. Os analistas que defendem uma linha de acção no sentido de uma maior integração acreditam que a solução reside na eliminação do défice democrático da UE pela extensão das instituições democráticas liberais ao nível europeu através de medidas como o fortalecimento dos poderes do Parlamento Europeu, a formalização da constituição europeia em evolução e a instituição de uma distribuição quasi-federal do poder de soberania (v., por exemplo, Burgess, 1989, Williams, 1990, e Bogdanor e Woodcock, 1991). Em contrapartida, aqueles que adoptam uma perspectiva mais intergovernamental sustentam que a autoridade política deverá permanecer, em grande medida, nas mãos dos Estados-nações constituintes, já que a sua ligação entre povo, território e comunidade fornecem à democracia liberal o seu único contexto viável (v., por exemplo, Barry, 1994, Miller, 1995, e Moravcsik, 1993).

* Department of Politics, University of Reading.

** Department of Politics, University of Exeter.

*** A investigação para este estudo foi financiada pela bolsa de estudo ESCR para o tema «Soberania e cidadania numa forma de governo mista» (R000222446). Agradecemos os valiosos comentários de Tony Downes, Neil McCormick, Jo Shaw, Jim Tully, Alex Warleigh e dos participantes na conferência «Justiça liberal e estabilidade política nas sociedades multinacionais», organizada pelo Groupe de recherche sur les sociétés plurinationales, da McGill University, e na primeira *workshop* de leitura da TSER EURCIT Network.

Iremos de seguida contestar este ponto de partida comum. Na nossa perspectiva, as próprias forças económicas e sociais globais que promoveram a integração europeia minaram a democracia liberal ao nível do Estado-nação sem terem criado condições adequadas para o seu estabelecimento no quadro de uma política europeia supranacional. Na opinião de Schmitter e outros (cf. o contributo de Schmitter a Marks, Scharpf *et al.*, 1996, e Marks, Hooghe e Blank, 1996), terá começado a emergir uma forma de governo mais complexa, multiestratificada e, assim, multinacional. Como temem, com razão, os críticos, estas circunstâncias proporcionam amplas possibilidades para acordos e obstruções baseados em interesses próprios que tão frequentemente têm caracterizado as decisões e medidas europeias — como a política agrícola comum, por exemplo — que se revelam tanto sub-óptimas quanto injustas. Para que estes perigos possam ser evitados será necessário recorrer a uma abordagem bastante diferente da solução democrática liberal comum — uma abordagem que apelidamos de liberalismo democrático e que se baseia na tradição política neo-republicana (Pettit, 1997; Skinner, 1998).

Este estudo apoia-se numa análise mais completa do que o habitual do défice democrático europeu. O fenómeno apresenta três dimensões (Castiglione, 1995, pp. 61-63), duas das quais raramente abordadas. Em primeiro lugar, temos o défice democrático no sentido restrito da relativa ausência de qualquer influência por parte dos cidadãos comuns sobre os decisores da UE e as políticas que levam à prática em seu nome (Williams, 1990). Em segundo lugar, há o défice federal. Este resulta da relação ambígua entre as instituições centrais da UE, tais como o Tribunal de Justiça Europeu, o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia, por um lado, que reivindicam um estatuto federal dentro dos respectivos domínios, e os governos, parlamentos, tribunais e burocracias nacionais, por outro, que frequentemente disputam ou procuram restringir tais reivindicações (Neunreither, 1994). Por fim, temos o défice constitucional (v., por exemplo, Pogge, 1997, pp. 160-162, e Rubio Llorente, 1998, § 6.1). Este último diz respeito à ausência de qualquer legitimização popular e normativa sistemática das instituições políticas europeias devido à falta de debate sustentado sobre a sua forma e alcance gerais — mesmo por parte das elites políticas e burocráticas¹. Se o primeiro défice se centra na responsabilidade e representação democráticas, o segundo levanta a questão da distribuição da soberania e o terceiro o problema da legitimidade da UE. Os três estão interligados. O modo como tentamos resolver o primeiro destes défices dependerá em grande medida da forma como reflectimos sobre as

¹ Até mesmo os intergovernamentalistas liberais reconhecem que «a Europa está perante [...] uma série de debates constitucionais em curso» e que, «no futuro, a ênfase [...] residirá na construção de uma ordem constitucional legítima para a realização de políticas que respondam aos desejos dos governos nacionais e dos seus cidadãos» (Moravcsik e Nicolaidis, 1998, p. 34).

questões mais amplas levantadas pelo segundo e pelo terceiro, já que o tipo e grau de democracia adequados às decisões políticas correntes repousam, em grande medida, no modo como a soberania é repartida e no grau de legitimidade que podemos atribuir a um determinado corpo de decisores². Estas três dimensões definem o alcance, o conteúdo e a esfera da democracia — quem toma decisões sobre quem, porquê, quando e onde.

Com este artigo pretendemos esclarecer as vantagens de uma abordagem neo-republicana dos três défices em detrimento de uma mais tradicional interpretação liberal da democracia. Impõem-se desde já dois esclarecimentos prévios. Em primeiro lugar, estas duas tradições estão, como é evidente, historicamente entrelaçadas e podem encontrar-se elementos de ambas nos sistemas políticos da maior parte das democracias ocidentais (cf. Isaac, 1998, e Holmes, 1995, p. 5). Contudo, a coexistência não deverá ser confundida com complementaridade ou sobreposição. Como discutiremos mais à frente, as justificações e concepções republicanas de liberdade, direitos e lei diferem das liberais em aspectos importantes — especialmente no que diz respeito à natureza e papel da democracia³. Em segundo lugar, estes modelos reflectem perspectivas contrastantes do ideal democrático e, assim, das normas que deverão guiar as instituições democráticas⁴. Enquanto as normas democráticas liberais fornecem uma base lógica para sistemas políticos maioritários e consensuais e para concepções federais e intergovernamentais da UE, nós defendemos que as formas emergentes de governação multiestratificada exigem normas reguladoras bastante diferentes, inspiradas num republicanismo liberal democrático (para uma linha de argumentação paralela, v. Scott, 1998).

Na primeira parte deste estudo defenderemos a ideia de que a complexidade e o pluralismo das sociedades modernas minaram o consenso constitucional, a organização hierárquica do poder e a tomada de decisão maioritária

² Estamos particularmente interessados no sentido «normativo» de legitimidade, em oposição ao sentido «popular» ou simplesmente «social» (cf. de Búrca, 1996, Weale, 1994 e 1995, e Beetham e Lord, 1998).

³ V., por exemplo, o trabalho de Cass Sunstein (1993) e de Bruce Ackerman (1993) sobre a forma como uma perspectiva republicana altera as interpretações liberais tradicionais da Constituição dos Estados Unidos. A teoria republicana que aqui defendemos é mais neo-romana do que «cívico-humanista» (para esta distinção, v. Skinner, 1998, e Pettit, 1997). A versão neo-romana é inspirada em Maquiavel e apresenta um teor realista que acolhe melhor o pluralismo do que o pesado comunitarismo da tradição cívico-humanista neo-aristotélica (cf. Sandel, 1996, e a crítica de Pettit, 1998). Enquanto a perspectiva aristotélica envolve uma política da virtude, a tradição neo-romana centra-se na vertente institucional da tradição republicana.

⁴ Enquanto a célebre classificação de Lijphart, por exemplo, aponta as diferentes formas pelas quais o ideal democrático pode ser entendido em diferentes circunstâncias (por exemplo, 1977, p. 4, e 1984, pp. 21-23), o nosso estudo acrescenta-lhe uma nova dimensão e sugere que diferentes acordos institucionais poderão requerer diferentes bases normativas ligadas a diferentes concepções de democracia (Bellamy e Castiglione, 2000).

que caracterizam a democracia liberal. Na segunda parte demonstraremos que o triplo déficit da UE decorre destas deficiências genéricas do modelo democrático liberal em condições globais. Deste modo, o fortalecimento da democracia liberal irá exacerbar, mais do que atenuar, estes problemas. Na terceira parte apresentaremos o conceito de liberalismo democrático. De inspiração republicana, este modelo de governação identifica a constituição com um sistema político que distribui o poder pela sociedade civil e encoraja o diálogo entre as partes componentes do corpo político. Na quarta parte ilustraremos as suas vantagens normativas e práticas para a UE.

I. DEMOCRACIA LIBERAL

A democracia liberal baseia-se numa distinção entre o Estado e a sociedade civil. Os liberais entendem o constitucionalismo como um quadro de referência normativo que estabelece os limites e os objectivos do exercício do poder estatal. Tradicionalmente, os seus princípios enraízam num contrato social concebido para legitimar o monopólio de violência do Estado. De acordo com este argumento, os cidadãos livres e iguais só se submeterão consensualmente a uma forma de governação que elimine as incertezas do estado de natureza sem deixar de preservar o mais amplo conjunto de liberdades naturais igualitárias. A interferência por parte do Estado ou da lei será apenas justificável na medida em que reduza as interferências mútuas que marcam a vida social de modo a produzir-se uma maior liberdade global. A separação dos poderes servirá supostamente este objectivo, ao evitar que cada um seja juiz da sua própria causa e limitando desse modo a concepção e interpretação arbitrárias e parciais da legislação. A lei dos homens é substituída por uma lei universal de regras gerais igualmente aplicáveis⁵.

Valerá a pena salientar duas características destas disposições. Em primeiro lugar, como James Tully fez notar, o consenso normativo assumido pela concepção liberal «moderna» do constitucionalismo pressupõe um grau de uniformidade entre o povo constitutivo (Tully, 1995, cap. 3). Pressupõe que por detrás das diferentes crenças e costumes existe uma natureza humana comum, uma igualdade natural de estatutos e formas partilhadas de raciocínio suficientes para gerar acordo quanto aos pontos constitucionais essenciais. As eventuais divergências remanescentes serão supostamente limadas à medida que o progresso histórico conduz a sociedades mais homogéneas e menos estratificadas, em crescente conformidade com um padrão similar de organização social e política, sociedades essas em oposição às sociedades de

⁵ V., por exemplo, a Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, especialmente os artigos 1, 2, 4, 6 e 14 e comparar com Rawls (1971, p. 60).

classes e de particularismos culturais do passado. A edificação da nação fortalece mais ainda este processo. Na sua qualidade de co-nacionais, os indivíduos partilham uma identidade colectiva enquanto cidadãos iguais de um Estado.

Em segundo lugar, a abordagem baseada nos direitos surge aliada a uma concepção de liberdade enquanto não interferência e do Estado enquanto árbitro neutral, que nada tem que ver com a protecção de qualquer conjunto particular de valores⁶. Este entendimento da constituição encoraja, por sua vez, uma imagem da economia puramente baseada na preferência e uma concepção da democracia baseada no interesse. Em cada um dos casos, aquilo que importa é que os resultados correspondam a livres escolhas e expressem os desejos dos envolvidos. As condições da produção e a protecção dos bens públicos encaixam com dificuldade nesta visão da economia. As primeiras são entendidas como o resultado de contratos voluntários, os últimos são abandonados à mão invisível. Do mesmo modo, a política transforma-se num mercado competitivo, no seio do qual grupos de interesses rivais negociam uns com os outros, e não envolve qualquer tentativa de avaliação dos interesses envolvidos. O seu propósito é puramente instrumental: proteger contra governantes incompetentes ou tirânicos através da possibilidade do seu afastamento; agregar preferências, quer por votação maioritária, quer por meio de uma política consensual de estilo corporativista, e encorajar os políticos a seguirem políticas em conformidade com tais preferências colectivas⁷.

Os liberais concedem que a economia e a democracia têm de ser regulamentadas quando ameaçam a estrutura constitucional. Contudo, a identificação de tais ameaças e de quem possui autoridade para as remediar revela-se problemática. Uma vez que a economia faz parte da esfera privada, torna-se difícil estabelecer se a interferência necessária é legítima ou perpetra uma maior intrusão na vida das pessoas do que aquela que pretende impedir. Tais decisões não deverão ser necessariamente deixadas aos governos democráticos, já que grupos de interesses podem servir-se do poder coercivo do Estado para alcançarem os seus objectivos pessoais. Este dilema gera outra fonte de tensão entre o hipotético consentimento subjacente à constituição e a vontade expressa do povo. Os liberais procuram evitar esta dificuldade encarando a constituição como uma lei «mais elevada» que estabelece as pré-condições para a legislação «normal» produzida pelas políticas democrá-

⁶ A Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 e Rawls (1971) constituem, uma vez mais, casos exemplares deste modo de pensamento.

⁷ Nesta perspectiva, consideramos que as formas de democracia maioritárias e consensuais reflectem o mesmo ideal liberal; contudo, como apontaremos mais à frente, certos acordos institucionais da democracia consensual poderão ser também compatíveis com a abordagem neo-republicana que defendemos.

ticas. Entendem o exame judicial por parte de um tribunal apoiado numa lista de direitos como o melhor baluarte contra a subversão democrática da constituição (Dworkin, 1995, p. 2).

Os cosmopolitas ampliam a concepção liberal do progresso da sociedade num sentido pós-nacional. Mantêm que a globalização produz comunidades sobrepostas de destino comum que requerem e possibilitam corpos reguladores globais, tais como a UE, alicerçados em normas uniformes e igualitárias⁸. Contudo, as próprias forças que supostamente se encontram subjacentes a esta extensão do liberalismo dão origem, na realidade, a novos tipos de diversidade pós-moderna que dificultam a sustentação de um consenso liberal, já que os mesmos processos que guiam a globalização provocam o aumento da diferenciação funcional na economia e na sociedade, encorajando o multiculturalismo. O conseqüente pluralismo de interesses e valores e a crescente complexidade dos sistemas social e económico criam dificuldades ao modelo liberal da democracia constitucional. Tornam mais problemática a tomada de decisão maioritária, agravam a dificuldade de regulamentação do poder localizado na sociedade civil e subvertem o consenso de direitos que serve de base ao liberalismo.

Neste novo contexto global, a democracia liberal promete mais do que aquilo que pode cumprir⁹. Enquanto regime político sucumbe a um déficit democrático, federal e constitucional. A crescente complexidade e diferenciação funcional dificultam o controle democrático ao colocar problemas mais técnicos e complexos sob a alçada de regulamentos gerais. O alcance e a escala das decisões nas mãos de burocracias especializadas, o que envolve um grau considerável de discrição tecnocrática, expandem-se. A autonomia de muitos sectores da economia e da sociedade aumenta. A globalização poderá acentuar o grau de comunicação recíproca, mas possui um impacto altamente variável sobre as diferentes classes, países e sectores sociais e económicos. Como é ilustrado pelos mercados financeiros, esta característica pode enfraquecer a capacidade das instituições políticas para imporem decisões colectivas, aumentando simultaneamente a capacidade de grupos de elite para se evadirem às mesmas por meio de transferências do seu capital.

A promoção de novos corpos de decisão supranacionais ou globais não resolverá o problema — esses estariam demasiado distantes para regularem de modo adequadamente diferenciado e careceriam, provavelmente, da capa-

⁸ Para uma defesa desta abordagem cosmopolita, v. Held (1995) e, sob uma perspectiva mais estritamente normativa, Pogge (1994), Beitz (1994) e Ferrajoli (1996); v. também os diversos contributos de Archibugi *et al.* (eds.) (1998). No nosso próprio contributo para esse volume, bem como noutros estudos relacionados (Bellamy e Castiglione, 1997a e 1997b), exploramos os prós e contras da perspectiva cosmopolita. Para uma análise céptica dos efeitos da globalização, v. Hirst e Thompson (1996).

⁹ Aquilo que se segue baseia-se em Zolo (1992).

cidade para implementarem normas que não as de tipo mais geral. Do mesmo modo, é pouco provável que pudessem usufruir de grande legitimidade democrática para agir em qualquer caso. Os votantes sentem-se já alienados por um sistema político que apenas influenciam do modo mais indirecto e marginal; seria, pois, bastante improvável que viessem a identificar-se de modo significativo com instituições tão remotas ou até que essas mesmas organizações políticas de carácter adequadamente transnacional fossem capazes de se desenvolver — veja-se a baixa afluência e a notável ausência de partidos políticos europeus nas eleições para o Parlamento Europeu.

As dificuldades da tomada e aplicação de decisões colectivas são ainda agravadas pela disseminação do multiculturalismo. Não só assistimos a um maior contacto recíproco entre culturas geograficamente separadas, como a uma maior mobilidade social, o que dá origem a Estados mais pluriétnicos. As diferenças de crenças e identidades revelam-se mais problemáticas do que as divergências de interesses económicos para a formação das maiorias estáveis e justas sobre as quais assenta a democracia liberal. Em consequência, a probabilidade de conflitos e de opressão das minorias aumenta, e esta possibilidade poderá alimentar exigências de autogovernança e a criação de múltiplos *demos* em oposição a um alargamento do *demos*.

O efeito em rede destes processos sugere uma fragmentação, mais do que uma extensão, da esfera pública democrática, que mina pela base a organização hierárquica do poder soberano. A complexidade social de sociedades industriais desenvolvidas altamente diferenciadas dá origem a uma proliferação de centros de poder autónomos. Estes centros possuem a capacidade para tomar decisões de acordo com uma variedade de critérios funcionalmente específicos dentro dos respectivos domínios, com efeitos secundários imprevisíveis sobre os outros sectores do sistema social e económico. Os cidadãos encontram-se encerrados numa variedade de esferas como estas e são impelidos em direcções contrárias pela lógica interna de cada uma. A conciliação de tais choques revela-se altamente problemática. As diversas áreas da vida social operam segundo critérios cada vez mais diferenciados e capazes, em grande medida, de autovalidação; embrenham-se progressivamente nos seus interesses próprios e tendem a interpretar o mundo a partir do seu ponto de vista, gerando reivindicações incomensuráveis e incompatíveis (Luhmann, 1981).

Dificuldades similares afligem o entrincheiramento constitucional e a protecção judicial das liberdades fundamentais (Bellamy, 1999, caps. 2 e 7). Os liberais defendem que a constituição fornece à acção política um quadro de referência neutral apoiado na distinção entre o bem e o mal. Mas esta distinção revela-se, na prática, inapreensível. Por exemplo, como e quando colidem o direito à privacidade e o direito de expressão? Defini-lo envolve a invocação de noções contenciosas da presença e ausência de constrangi-

mentos que podem ser normativa e empiricamente avaliados a partir de um leque de perspectivas razoavelmente diferentes, dando origem a respostas divergentes em cada um dos casos. Além disso, a lacuna de legitimidade e implementação será, provavelmente, mais acentuada ainda do que no sistema político. A utilização de precedentes significa que o julgamento legal possui uma tendência natural para a auto-referencialidade. A legitimação provém ou de modo indirecto, por via da legislatura, ou através de um amplo consenso normativo. Nos casos em que a influência da primeira forma de legitimação é fraca, e em que a última deixa de existir, a lei é, pois, obrigada a operar num vazio, revestindo-se em grande medida de um carácter de autovalidação que a tornará virtualmente impotente.

As deficiências do modelo democrático liberal estão interligadas. A fraca responsabilidade democrática é alimentada pela inadequação de uma distribuição territorial e hierárquica do poder e pela aplicação inapropriada de normas constitucionais gerais e uniformes a circunstâncias complexas. Como veremos à frente, os défices da UE são, em grande medida, sintomáticos da «enfermidade» geral do modelo, que, assim sendo, dificilmente poderá curar-se por meio de novas doses de democracia liberal.

II. O DÉFICE DEMOCRÁTICO LIBERAL DA UE

Na sua análise da UE, os autores especializados em assuntos legais têm favorecido especialmente a perspectiva democrática liberal¹⁰, centrando-se na questão do estabelecimento de um mercado comum por meio de um processo de integração «negativa»: a eliminação de barreiras ao comércio e de práticas restritivas e a instituição das quatro liberdades que garantem a livre circulação de capitais, bens, serviços e pessoas. Como alguns juristas fizeram notar logo

¹⁰ Recentemente, Kenneth Armstrong e Jo Shaw (1998) chamaram a atenção para a tendência de simplificação do papel integrativo da lei através da consideração da «ordem legal enquanto ordem constitucional» e através da «exagerada importância atribuída [...] à coerência de propósitos alcançada pelo Tribunal de Justiça» (p. 148). Servimo-nos deste exemplo, já familiar, não para sugerir a sua veracidade (ou a sua capacidade para reflectir as complexidades da ordem legal enquanto «instituição autónoma»), mas enquanto interpretação democrática liberal estrategicamente coerente da UE. As reservas levantadas por Armstrong e Shaw a tal interpretação limitam-se a aumentar as nossas dúvidas quanto à capacidade do modelo democrático liberal para abordar os três défices. Do mesmo modo, não pretendemos subvalorizar as tensões entre as perspectivas de integração federais e intergovernamentais nem o contributo centrípeto feito pelo último a este processo (Weiler, 1991). A posição do TJE é apenas o mais perfeito exemplo da visão democrática liberal da Europa. A resiliência de tal perspectiva é ilustrada pelo recente apelo do juiz Mancini em prol de um Estado europeu, mas a sua importância «estratégica» (mais do que simplesmente descritiva) surge com evidência na resposta de Weiler: «Na minha opinião, a questão mais importante não é o 'o quê' deste apelo em prol de um Estado, mas o 'quem' e o 'como'» (Mancini e Weiler, 1998).

no início do processo (Stein, 1981), a jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu levou tranquilamente a efeito, e com um notável grau de apoio político tácito, a constitucionalização do corpo emergente de leis económicas europeias. Por meio de uma série de decisões-charneira, o Tribunal estabeleceu que a lei europeia passaria a operar com efeito directo sobre os indivíduos, a constituir uma fonte independente de obrigações e direitos¹¹ e a possuir supremacia sobre os sistemas legais nacionais dos Estados membros no seu domínio¹²; além disso, atribuiu aos tratados fundacionais o carácter de «alvará constitucional» da Comunidade Europeia, mais que de mero acordo internacional¹³, e estabeleceu a posição do Tribunal enquanto autoridade competente à qual cabe decidir como e quando deve aplicar-se a lei europeia¹⁴.

O modo como o Tribunal justifica o seu papel no estabelecimento e confirmação da constituição europeia assenta sobre bases de impecável recorte democrático liberal. Alega que a existência de um consenso normativo visa garantir a máxima liberdade igualitária e facilitar a interacção social em termos iguais para todos. Assim, «a preservação do carácter comunitário da lei» requer «a garantia de que, em todas as circunstâncias, a lei é a mesma em todos os Estados da Comunidade»¹⁵, possuindo «efeitos idênticos sobre a totalidade do território da Comunidade»¹⁶. Do mesmo modo, o Tribunal pressupõe uma organização federal do poder, com certos aspectos da soberania do Estado definitivamente cedidos à Comunidade¹⁷. Assim, as medidas da UE vão buscar a sua validade unicamente à lei europeia e não podem ser contestadas com base em conflitos com as leis nacionais — mesmos as de estatuto constitucional — «sem que a base legal da própria Comunidade seja posta em dúvida»¹⁸. Os tribunais nacionais deverão aplicar as regras do TJE, garantir a devida continuidade ao exercício das quatro liberdades e manter um princípio geral de não discriminação com base na nacionalidade; contudo, as legislaturas nacionais podem tornar-se passíveis de fracassar na tarefa de dar o adequado seguimento às leis da UE¹⁹. Finalmente, o Tribunal considerou o Parlamento Europeu «um factor essencial ao equilíbrio institucio-

¹¹ Caso 26/62, *Van Gend en Loos vs. Nederlandse Administratie der Belastingen* [1963] ECR I.

¹² Caso 6/64, *Costa vs. ENEL* [1964] ECR 585.

¹³ *Van Gend en Loos* e caso 294/83, *Parti ecologiste «Les Verts» vs. Parlamento Europeu* [1986] ECR 1339.

¹⁴ Os atrás mencionados casos e sucessivas interpretações do artigo 177 EC.

¹⁵ Caso 166/73, *Rheinmühlen-Düsseldorf vs. Einfuhr-und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel* [1974] ECR 33.

¹⁶ Caso 48/71, *Comissão vs. Itália (Tesouros artísticos II)* [1972] ECR 527.

¹⁷ *Comissão vs. Itália (Tesouros artísticos II)*.

¹⁸ Caso 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft* ([1970]) ECR 1125 p. 1134.

¹⁹ Casos 6, 9/90, *Francovich vs. Estado italiano (Francovich I)* [1991] ERC I-5357.

nal pretendido pelo tratado», reflectindo, «ao nível da Comunidade, o princípio democrático fundamental pelo qual os povos deverão tomar parte no exercício do poder através da mediação de uma assembleia representativa»²⁰.

Como sugerimos já, este quadro legal da UE entra parcialmente em choque com a perspectiva «Estado-cêntrica» vulgarmente adoptada pelos especialistas de ciência política²¹. Além disso, as tensões entre os Estados membros, bem como entre estes e as diversas instituições europeias, agravaram-se recentemente. Estas tensões reflectem o modo como a perspectiva democrática liberal do constitucionalismo adoptada pelo Tribunal exacerba o triplo défice democrático atrás descrito. Ao nível constitucional, as dificuldades manifestam-se da forma mais evidente nos conflitos sobre a interpretação dos direitos. Já vimos atrás o modo como o pluralismo reforça as interpretações incomensuráveis e incompatíveis dos direitos e o seu adequado equilíbrio. Os potenciais choques que daqui resultam tornam-se aparentes nas opiniões contrárias sobre a protecção dos direitos oferecidas pelo TJE e pelos tribunais constitucionais nacionais. O TJE atribuiu direitos fundamentais à lei europeia de modo a conter contestações à sua competência e à supremacia da legislação da CE por parte dos tribunais constitucionais da Alemanha Federal e da Itália. As reivindicações destes assentavam no seguinte argumento: uma vez que, ao contrário da constituição europeia, as suas constituições nacionais integravam listas de direitos, caber-lhes-ia o dever de escrutinar a lei da CE para verificar a sua conformidade com os direitos fundamentais da Alemanha e da Itália, bem como o direito de invalidar ou dispensar as medidas que não correspondessem ao padrão necessário²². O TJE viu-se forçado a assegurar aos tribunais nacionais que os princípios gerais da lei da CE subentendiam a protecção dos direitos. O Tribunal argumentou que se inspirara em tradições institucionais comuns e em tratados internacionais reconhecidos pelos Estados membros — especialmente na Convenção Europeia dos Direitos Humanos. Independentemente da sua origem, contudo, estes direitos tornam-se direitos da UE e, como tal, estão sujeitos a interpretação «no quadro da estrutura e objectivos da Comunidade»²³. Embora a Alemanha tivesse de início aceite a garantia do TJE, o tribunal italiano não o fez. Até ao momento o confronto aberto tem sido evitado, mas muitos

²⁰ Caso 138/79, *Irmãos Roquette vs. Conselho* [1980] ECR 3333.

²¹ Para teses clássicas, v. Hoffmann (1982) e Moravcsik (1993 e 1995). Para análises mais recentes da interacção entre processos de integração legais e políticos, cf. Weiler (1991) e Wincott (1995).

²² Por exemplo, o Tribunal Constitucional da Alemanha Federal, *Internationale Handelsgesellschaft* [1974] 2 CMLR 549.

²³ *Internationale Handelsgesellschaft*, caso 4/73, *Nold vs. Comissão* [1974] ECR 503; caso 374/87, *Orkem vs. Comissão* ECR [1989] ECR 3283.

duvidam de que possa ser evitado a longo prazo (de Witte, 1991, e Shaw, 1996, pp. 188-195).

O TJE adoptou uma perspectiva liberal dos direitos estritamente económica, análoga à do Supremo Tribunal dos Estados Unidos durante a era de Lochner. Desempenhou um papel significativo na privatização de empresas até então nacionalizadas e no enfraquecimento dos sistemas de previdência social dos Estados membros. Esta concepção libertária dos direitos produziu tensões numa série de áreas. O TJE tem-se revelado relativamente intolerante no que toca aos direitos das línguas minoritárias, entendendo-os não apenas como uma restrição das quatro liberdades capaz de agravar os custos das transacções — criando a necessidade de etiquetagem multilingue, por exemplo —, mas também da liberdade de expressão, embora possam ser igualmente interpretados como uma forma de defesa desta última²⁴. No caso *Grogan*, o dilema provocado pela protecção da Constituição irlandesa do direito à vida do feto foi em grande medida ignorado, embora a definição do Tribunal de «aborto» enquanto «serviço» levante claramente dificuldades às tentativas do Estado irlandês para recusar aos seus cidadãos o acesso ao mesmo²⁵. Estes debates revelam o modo como a legitimidade não pode basear-se num alegado consenso sobre princípios comuns democráticos liberais e legislativos. Apesar de uma considerável unanimidade relativamente a estas questões, e não obstante a emenda ao artigo F TEU, continuam a persistir divergências substanciais. Do mesmo modo, o recurso à maximização da liberdade não atenua o problema²⁶. Como já vimos, no julgamento destes casos, o Tribunal recorreu consistentemente a uma perspectiva de liberdade estritamente negativa e económica; contudo, é frequentemente esta concepção aquilo que está em disputa. Os direitos das constituições nacionais são muitas vezes concebidos com vista a impedirem a eliminação de oportunidades valiosas pelo mercado. A criação pelo TJE de uma constituição europeia — uma operação de alteração com base em recursos já existentes — é um exemplo notável da natureza de auto-validação da lei. Contudo, esta validade é posta em questão quando confrontada por uma situação de desacordo normativo²⁷. Significativamente, o Tribunal sugeriu que o acesso à Convenção Europeia por parte da Comunidade comprometeria a autonomia

²⁴ Para ilustrar esta opinião, v. caso C-260/89, *ERT vs. Dimotiki Etairia Piliroforissis* [1991] ECR I-2925.

²⁵ Caso C-159/90, *SPUC (Irlanda) Ltd. vs. Grogan* [1991] ECR I-4685.

²⁶ Sobre os limites de tais tentativas de ampliação da dimensão original estritamente económica dos direitos para um significado constitucional mais amplo, v. *Armstrong* (1998, pp. 167-168).

²⁷ De facto, como observa Eleftheriadis (1998), a tendência do Tribunal e dos seus apoiantes académicos para abordarem a questão constitucional de uma perspectiva «doutrinal» pressupõe como verdadeira a «justificação normativa da nova ordem legal» (p. 269).

da lei da CE — exactamente o mesmo problema enfrentado pelas ordens legais nacionais²⁸.

A reivindicação pelo Tribunal da supremacia da lei da CE sugere uma estrutura federal baseada na disposição hierárquica do poder de soberania, na qual a interpretação e cumprimento particulares de formulações gerais podem ser entregues a corpos subalternos. O mesmo se aplica à muito alardeada doutrina da subsidiariedade, ainda que se situe na outra extremidade do telescópio. Os desenvolvimentos recentes no interior da UE sugerem um quadro muito confuso, sem que, contudo, se distinga uma divisão clara de poderes entre os níveis federais e os inferiores. No Protocolo de Amsterdão (e artigos A TEU, 3b EC), o princípio da subsidiariedade é magistralmente vago, permitindo interpretações tanto amplas como restritas capazes de tornar quase tudo ou quase nada esfera de acção da Comunidade. Não se avançam critérios para a determinação daquilo que a proximidade aos cidadãos implica ou em que circunstâncias determinado ponto poderá ser ou não «suficientemente realizado pelos Estados membros» por si mesmos. Embora Maastricht e Amsterdão alarguem a novas áreas a votação por maioria qualificada do Conselho de Ministros e aumentem a perspectiva de uma expansão dramática de políticas comuns nas esferas monetária, da defesa e da justiça, estes desenvolvimentos são limitados por disposições «para derrogações quando justificadas por problemas específicos de um Estado membro» [artigos K 15-17, 12 (anteriormente K7 TEU) e 5A (anteriormente K2 TEU) do Tratado de Amsterdão e artigo 8b EC]. Deste modo, muitas das novas políticas permitem múltiplas velocidades, geometria variável e uma Europa *à la carte*. O primeiro tipo de variação, que aceita diferentes ritmos e métodos de entrada em vigor de políticas, tais como a da harmonização das

²⁸ Parecer n.º 2/94, adesão da Comunidade ao ECHR (28-3-1996). Neste parecer, o Tribunal avançou duas razões distintas para a rejeição da adesão. A primeira sugeria que o artigo 235 EC não constituía uma base adequada, já que fazia «parte de um sistema institucional baseado no princípio de poderes conferidos» (isto é, pelos Estados membros). Jo Shaw (1996, p. 197) argumenta que o Tribunal estava a recuar relativamente à posição assumida com o parecer n.º 1/91 a respeito do projecto de acordo sobre uma área económica europeia [1991] ECR I-6079, no qual, pelo contrário, parecia reivindicar inequivocamente a autonomia da lei da CE. Isto poderá ser verdade, mas tal prudência política por parte do Tribunal é moderada pela segunda razão apresentada contra a adesão. Esta reforça o parecer n.º 1/91 e considera estabelecido o sistema comunitário, cuja «entrada num sistema institucional internacional distinto» teria como consequência «uma mudança substancial». Na verdade, os tribunais nacionais poderiam recorrer ao mesmo argumento com igual veemência. Para uma análise da interacção complexa entre as ordens legais europeia e nacionais no interior de uma rede mundial de comunicações legais, v. Maher (1998), que defende não apenas uma análise pluralista dessas relações, como observa também que os sistemas nacionais, a partir do momento em que assimilarem as leis e directivas europeias, deverão avaliar o impacto destas últimas sobre «os elos de ligação entre a lei existente e o processo social a ser regulamentado» (pp. 246-247), se não quiserem perturbar o seu próprio equilíbrio fundamental enquanto sistemas legais.

taxas do IVA, não levanta problemas de maior ao ideal de uma Europa homogénea, federal. O segundo e o terceiro são bastante mais problemáticos. De facto, o segundo sugere uma distinção entre questões centrais a que todos deverão aderir e questões periféricas que poderão ser opcionais, sendo o sistema de Schengen um exemplo plausível de uma tal política opcional. Por sua vez, o terceiro sugere uma abordagem bastante mais heterógena, com notáveis exemplos na opção pelo abandono da fase III da UEM por parte da Inglaterra e no artigo 73Q do Protocolo de Amsterdão sobre «liberdade, justiça e segurança». Mais importante do que tudo talvez seja a introdução em Maastricht da noção dos três pilares da União Europeia. O primeiro abrange uma Comunidade Europeia alargada, o segundo e o terceiro lidam, respectivamente, com a política externa e de segurança comum e com a justiça e os assuntos internos. Na nossa perspectiva, a importância deste acordo reside no facto de o modo de operação nas duas últimas áreas ser de carácter essencialmente intergovernamental, bem como no facto de o TJE não possuir jurisdição inerente. A pressão para a adopção de políticas uniformes é, conseqüentemente, muito menor. Como tal, este sistema atrai as variações, as derrogações e as trajectórias múltiplas²⁹.

Uma tal variabilidade tornou-se mais provável ainda devido ao aumento de níveis e complexidade das tomadas de decisão, com o envolvimento no processo de um leque mais alargado de actores não estatais. Assim, existem não só novos poderes para o Parlamento Europeu (artigo 137 EC), incluindo um procedimento de co-decisão altamente complexo (artigo 189b EC)³⁰, como também um novo Comité das Regiões, de carácter consultivo, que integra unidades subnacionais não especificadas (artigo 198a EC) e a possibilidade de acordos semicorporativistas que envolvem a Comissão em diálogo com os trabalhadores e a administração durante a projectação das políticas sociais (Anexo I, Protocolo 14, artigos 3 e 4 EC). Em qualquer dos casos, tais grupos desempenham um papel de crescente importância dentro do processo. De facto, existem actualmente mais de 3000 grupos de interesses e cerca de 100 gabinetes regionais sediados em Bruxelas. Como sublinharam os analistas da UE que favorecem a abordagem da governação multiestratificada, tais desenvolvimentos estão a erodir a soberania estatal sem criarem, em contrapartida, um superestado europeu com a sua própria hierarquia interna (cf. Schmitter, *in* Marks, Scharpf *et al.*, 1996). Em vez disso, função e território começaram a afastar-se, com uma variedade de autoridades operan-

²⁹ Amsterdão modificou o sistema, transferindo a política de imigração e asilo do rebaptizado terceiro pilar para o primeiro, sugerindo que a estrutura da União permanecia desse modo fluida. Em todo o caso, a Inglaterra, a Irlanda e a Dinamarca obtiveram *opt-outs*.

³⁰ Ampliada em Amsterdão, mas frequentemente para áreas em que o Conselho opera por unanimidade e não por maioria qualificada.

do a diferentes níveis — do subnacional ao supranacional — em cada domínio. Estas não se encontram hierarquicamente ordenadas nem possuem controle exclusivo sobre áreas específicas da governação. Sobrepõem-se e envolvem-se em negociações contínuas, muitas vezes em fóruns de carácter algo informal³¹.

Esta configuração cada vez mais complexa do poder de soberania tem implicações profundas sobre o défice democrático da UE no sentido restrito do termo. O Parlamento Europeu e o Tribunal de Justiça Europeu possuem uma vocação federal comum e tendem a apoiar-se mutuamente nas suas reivindicações. Deste modo, o TJE tem encontrado no fortalecimento dos poderes legislativos do Parlamento um modo de ampliar a sua própria legitimidade democrática e soube defender firmemente as suas prerrogativas³². Do mesmo modo, o Parlamento tentou assumir o comando, passando por cima do processo intergovernamental e sugerindo a promulgação de uma constituição europeia em conjunto com os parlamentos nacionais³³. Estas tentativas, contudo, não passaram inatacadas. O emendado TEC fortaleceu, de facto, o Parlamento Europeu em certos aspectos. Para além de maiores poderes, em especial o procedimento de co-decisão (artigo 189b EC), foi concedido aos cidadãos dos Estados membros, como parte do novo estatuto de cidadão da União (artigo 8b EC), o direito ao voto nas eleições europeias apenas com base no critério da residência, e os «partidos políticos a nível europeu» foram solenemente declarados «importantes enquanto factores de integração no interior da União», «contribuindo para a formação de uma consciência europeia e para a expressão da vontade política dos cidadãos da União» (artigos 138a EC). Contudo, tais desenvolvimentos foram acolhidos com escasso entusiasmo popular e algum activo antagonismo. Longe de constituir um passo em frente rumo a um sistema político pan-europeu³⁴, o cumprimento dos direitos políticos europeus permanece significativamente inferior ao das eleições nacionais. Numa sondagem recente, quando se lhes pediu que se autodefinissem — por nacionalidade apenas, nacionalidade e europeu, europeu e nacionalidade, ou europeu —, os inquiridos dividiram-se, respectivamente, em 45%, 40%, 6% e 5% (*Eurobarometer Report*, n.º 48,

³¹ Para uma análise da interacção entre os aspectos formais e informais do processo de tomada de decisão, com particular referência ao papel das autoridades subnacionais, cf. Bomberg e Peterson, os quais, numa observação mais geral, concluem que «é espantoso o pouco que a UE faz para nivelar as diferenças nacionais» (1998, p. 235).

³² Caso C-70/88, Parlamento vs. Conselho (Chernobyl) [1990] ECR I-2041, artigo 173 EC

³³ OJ 1994 C61/155

³⁴ Simon Hix (1995), por exemplo, sugere que o desenvolvimento de um sistema partidário transaccional ao nível europeu é dificultado pela actual estrutura institucional da União e pela fraca compreensão que os actores políticos e institucionais possuem do papel que os partidos modernos podem desempenhar na legitimização da UE. As suas sugestões, se bem que bastante minimalistas, poderão ser talvez mais compatíveis com a abordagem neo-republicana traçada em baixo.

Março de 1998). Temos, pois, muitos poucos indícios de um *demos* europeu ou de uma cultura política comum.

As dificuldades da ratificação do Tratado de Maastricht por meio de referendos experimentadas em França e na Dinamarca têm sido interpretadas por alguns autores como indicadores de uma reacção popular contrária a uma maior integração europeia, se bem que a influência nos votantes de factores políticos puramente internos dificulte a leitura dos dados. Mais inequívoco foi o desafio lançado pelo Tribunal Constitucional da Alemanha Federal no seu julgamento do caso *Brunner*. A sua decisão não só contestava a competência do TJE na adjudicação da aplicabilidade da lei europeia, como defendia também que a soberania popular no interior da Europa deveria ser principalmente exercida por meio dos parlamentos nacionais, e não do Parlamento Europeu, já que não existe um povo europeu³⁵. A tese da ausência de um povo europeu tem marcado desde então as discussões sobre o défice democrático da UE. Uma série de analistas criticou a evidente argumentação populista subjacente ao argumento do tribunal alemão³⁶. Embora esta interpretação esteja aberta à discussão, é certamente verdade que as eleições nacionais conferem aos cidadãos dos Estados membros um controle muito limitado sobre os desenvolvimentos europeus. A tomada de decisão por consociação do Conselho de Ministros e das CIGs manifesta todas as falhas democráticas que os críticos apontam ao sistema nos locais de debate nacionais, nomeadamente o elitismo, o conservadorismo e a repressão de vozes novas e divergentes. Contudo, a maior parte dos analistas aceita que não devemos tomar por garantida uma população unificada europeia e que, em consequência disso, as instituições políticas europeias carecem de legitimidade (Chrysochoou, 1996). Assiste-se, actualmente, a uma crescente unanimidade quanto à necessidade de se falar de nacionalidades duplas ou múltiplas que reflectam as nossas várias ligações e associações políticas a uma variedade de *demoi* — territoriais, culturais e funcionais — com escassa congruência entre si (Weiler, 1996).

O que acabámos de dizer sugere que o modelo democrata liberal da UE sucumbiu a todos os três aspectos do défice democrático³⁷. Ao invés de um consenso constitucional, estamos perante uma série de tradições constitucio-

³⁵ Brunner [1994] 1 CMLR 57, p. 87.

³⁶ V. o debate entre Grimm (1995) e Weiler (1995).

³⁷ Os aspectos sintomáticos da incapacidade do presente modelo político para ir além de um tratamento superficial das várias características do «défice democrático» foram ilustrados por Hix (1995) no que diz respeito à esfera pública, por Norris (1997) em relação à representatividade, por Laffan (1996) em relação à dimensão afectiva da integração, por Lodge (1994) em relação aos problemas da transparência e por Geddes (1995) em relação à imigração e aos cidadãos do Terceiro Mundo. Nem todos estes autores concordarão com o teor da nossa apreciação, mas as suas análises ilustram adequadamente as nossas reservas.

nais em competição e sobreposição. Ao invés de uma organização federal de soberania, assistimos a um emergente modo de governação multiestratificado que envolve a mistura e dispersão de poderes soberanos através de uma série de áreas. Ao invés de um sistema democrático unificado baseado numa cidadania uniforme da União, temos uma série de *demos* a operar a diferentes níveis e tipos de agregação política. Até ao momento, os analistas têm-se sentido tentados a considerar este quadro uma mescla caótica, culpando a disposição pós-Maastricht pela produção de uma «Europa de fragmentos» (Curtin, 1993), que Amsterdão confirmaria, em vez de remediar. E, do ponto de vista democrático liberal, o quadro é de facto muito confuso. Em contrapartida, para o liberalismo democrático a confusão é compreensível.

III. LIBERALISMO DEMOCRÁTICO

O liberalismo democrático evoca a concepção pré-liberal de constitucionalismo que identifica a constituição com a composição social e a forma de governo do Estado (Bellamy, 1996). Tal como associamos a saúde física de uma pessoa à sua constituição corporal e consideramos em forma o indivíduo que mantém uma dieta e regime equilibrados, também um corpo político saudável era atribuído a um sistema político capaz de manter o equilíbrio entre os vários grupos sociais que o constituem. O objectivo era o de dividir o poder de modo a encorajar um processo controlado de conflito e deliberação políticos que garantisse que as várias classes sociais se vigiassem mutuamente e, em última instância, entrassem em cooperação, levando-as, assim, a construir e a manter o bem público em detrimento de interesses estritamente seccionais.

Como demonstraram Quentin Skinner (1998) e Philip Pettit (1997), o cerne da abordagem republicana reside numa concepção de liberdade diferente da dos liberais. A liberdade é entendida como uma realização cívica e não como um atributo natural. Resulta do impedimento do domínio arbitrário, mais do que de uma ausência de interferência *tout court*. O domínio denota uma capacidade para controlar e diminuir intencionalmente o leque de opções de um agente, quer abertamente, por meio de várias formas explícitas de restrição ou obstrução, quer dissimuladamente, através de formas mais subtis de manipulação e influência. A arbitrariedade reside no poder de exercer domínio por capricho, sem ter em conta os interesses ou ideias daqueles sobre os quais é exercido. Pettit observa que a ausência de interferência pode ser compatível com a presença de domínio. Aqueles que detêm esse poder podem simplesmente decidir-se pelo não exercício do mesmo. Não obstante, as relações sociais são negativamente afectadas. Do mesmo modo, a tentativa de reduzir a interferência poderá ser, em certos contextos,

equiparável à atribuição a determinados agentes ou organismos de um poder considerável sobre outros. Por exemplo, as tentativas para reduzir o domínio que os homens têm tradicionalmente exercido sobre as mulheres no casamento têm sido contestadas com base no facto de serem demasiado intrusivas, envolvendo em si mesmas um maior grau de interferência. Argumentos similares têm sido utilizados contra as leis que protegem os trabalhadores de patrões sem escrúpulos. Alguns pensadores liberais sociais, como L. T. Hobhouse (1964 [1911], p. 71), chegam mesmo a aceitar que o ónus da prova reside nos proponentes da intervenção estatal para demonstrarem que é desse modo criada uma menor interferência geral. Em contrapartida, os republicanos acreditam que o debate sobre a legitimidade da interferência *per se* é mal compreendido. Preocupam-se sobretudo em proporcionar um ambiente de não domínio onde os cidadãos possam viver em segurança, fazer os seus planos e viver numa base de respeito mútuo — condições que poderão requerer a intervenção estatal (Sunstein, 1993).

Esta visão de liberdade dá forma à característica articulação republicana entre a lei e a distribuição do poder e da democracia. A constituição não é entendida como uma pré-condição para a acção política; pelo contrário, o debate político torna-se o meio pelo qual a acção política se constitui. E isto ocorre não apenas em momentos constitucionais excepcionais, fundadores, mas continuamente, como parte de um processo evolutivo de reconhecimento mútuo. O domínio e o poder arbitrário envolvem mais do que uma violação da lei formal abraçada pelos liberais. É absolutamente possível promover regras gerais por capricho ou ao serviço de interesses particulares, o que implica uma grosseira amputação da liberdade de acção dos indivíduos. Os requisitos da generalidade e da universalidade poderão também eles parecer arbitrários se empregues para desclassificar regras especiais referentes à propriedade de certos grupos específicos — como nos casos em que a licença pós-natal para as mulheres ou as políticas de acção afirmativa são consideradas discriminatórias, ou quando tais considerações são utilizadas para bloquear qualquer forma de regulação que procure centrar-se em contextos ou resultados particulares (Hayek, 1960). Tais critérios formais parecem ser particularmente inadequados nos casos em que se procuram resolver formas estruturais de domínio, onde a discriminação e a cegueira selectiva foram incorporadas nas instituições, normas, relações sociais e económicas e nos procedimentos que enquadram as leis.

Os juristas liberais contemporâneos procuram ultrapassar estas dificuldades por meio da adopção de uma visão mais substantiva da lei, identificando-a com a protecção dos direitos por parte de um poder judiciário independente. Como já vimos, esta abordagem revela-se problemática. Um constitucionalismo político adopta uma linha de acção diferente. A justiça passa a ser identificada com o processo político. Os mecanismos políticos não só garantem que todos

sejam sujeitos às leis e que ninguém possa ser juiz do seu próprio caso — a tradicional tarefa da separação dos poderes —, mas também que as leis não percamos o contacto com o entendimento e as actividades daqueles aos quais se aplicam — o benefício secundário da dispersão do poder de modo que um maior número de indivíduos tenha uma palavra a dizer na sua promulgação. *Audi alteram partem* constitui o lema da justiça legal, e não as propriedades formais ou substantivas que os liberais associam à lei (Pettit, 1997, p. 189; v. também Hampshire, 1991, pp. 20-21).

Numa política pluralista, «ouvir o outro lado» implica o respeito pelo facto de as pessoas poderem ser razoavelmente conduzidas a entendimentos incomensuráveis e incompatíveis de valores e interesses, bem como a compreensão da necessidade de estabelecer relações com elas em termos que as mesmas possam aceitar. Este critério traz constrangimentos a ambos os procedimentos e aos resultados do processo político (Gutmann e Thompson, 1996, p. 57; Cohen, 1996, pp. 100-101; Benhabib, 1996b). Obriga os indivíduos a abandonarem um tipo de raciocínio puramente auto-referencial e de interesse próprio e a procurarem considerações que os outros possam achar compelativas, rejeitando, assim, os argumentos que não assentem no princípio da igualdade do valor moral de todos. Os actores políticos devem empenhar-se na procura de um terreno comum através de modificações mutuamente aceitáveis que conduzam a um compromisso justo.

O compromisso político substitui-se a um consenso pré-político, já que os choques de princípios e preferências associados ao pluralismo impossibilitam um acordo consensual substantivo³⁸. Estabelecer o modo de realizar tais compromissos e aquilo que pode considerar-se uma audiência justa dependerá da matéria em questão e da natureza dos grupos que a debatem. Nos casos em que o choque resulta da divergência de preferências poderá, provavelmente, alcançar-se um compromisso justo partindo a diferença ao meio ou através de qualquer tipo de permuta. Aqui a justiça tornará adequada a avaliação proporcionada das preferências, já que a igualdade política abraçada pelos democratas seria violada nos casos em que o voto maioritário implicasse que as preferências de um grupo constituído por dois terços da população preponderassem sempre e as do restante terço nunca chegassem a ser consideradas. Mas a natureza do compromisso é diferente nas questões de princípio. Aqui o objectivo será o de garantir igual consideração do conteúdo e importância intrínseca de diferentes valores para grupos particulares de indivíduos, de modo a encontrar soluções que sejam aceitáveis para uma série de diferentes pontos de vista. Em vez de procurarem *tirar proveito de eventuais vantagens*, os participantes deste tipo de disputa negociam e discutem. No caso dos compromissos do primeiro tipo, as preferências podem ser entendidas como exógenas ao sistema

e a democracia entendida em termos largamente instrumentais. Em contrapartida, um compromisso negociado envolve um modelo de democracia mais deliberativo, no qual as preferências vão sendo formadas e endogenamente ordenadas ao longo do próprio processo democrático e à medida que são trazidas à luz informações de outro modo inacessíveis respeitantes ao alcance e intensidade das reivindicações morais e materiais envolvidas. O alcance deste resultado implica que os grupos atinjam um limiar que lhes permita dispor de uma voz que as pessoas levem a sério. Com grupos muito pequenos, tal poderá envolver mais do que um poder de voto proporcionado; com os outros algo menos bastará.

A ênfase conferida pela abordagem neo-republicana ao compromisso não deverá ser confundida com o modelo consensual de democracia tal como é identificado por Arend Lijphart (1984). Existem duas diferenças importantes que a distinguem tanto do constitucionalismo como de outras formas de política corporativista. Em primeiro lugar, como afirmámos atrás, a abordagem neo-republicana não entende as preferências como exógenas ao sistema, considerando, pelo contrário, a deliberação democrática como uma forma de filtrar e alterar as preferências (para uma linha de argumentação similar, cf. Mansbridge, 1992). Em segundo lugar, embora as elites sejam centrais à política por consociação e corporativista-padrão (Lijphart, 1977 e 1984), desempenham um papel secundário no modelo deliberativo aqui discutido. Como argumenta Jane Mansbridge, «os modelos corporativistas tradicionais centram-se na negociação externa» (1992, p. 42). Partem do princípio de que as elites actuam como mediadoras e intermediárias de compromissos que poderão ser traduzidos em medidas legislativas. Em contrapartida, «modelos corporativistas democráticos mais recentes» enfatizam «a negociação interna, na qual os líderes negociam igualmente com os membros dos seus grupos de interesses de modo a alcançarem acordos que os membros possam aceitar como compulsivos» (p. 42). Estes modelos partilham o desejo neo-republicano de mobilizar os «recursos morais» da democracia deliberativa (cf. Offe e Preuß, 1991) e de fazer da «procura de entendimento» (Mansbridge, 1992, p. 42) uma característica central do processo de modificação das preferências de cada um para que possam alcançar-se compromissos justos³⁹.

De facto, os construtores de sistemas políticos esquecem frequentemente que diferentes tipos de acção política exigem diferentes tipos de compromissos e, desse modo, diferentes modos de tomada de decisão. Contudo, estas

³⁹ As democracias consociativas têm sido tradicionalmente entendidas como sociedades não homogéneas, nas quais, não obstante, se aplica o princípio da soberania unificada. Em contrapartida, o nosso modelo visa abordar a questão de uma forma de governo na qual a soberania é distribuída tanto verticalmente como horizontalmente. Para uma breve análise desta questão, v. Bellamy e Castiglione (1997b, pp. 441-445).

considerações revelam uma eficácia mais crucial do que funcional no momento de decidir o nível a que as decisões devem ser tomadas, o modo de representação dos grupos e o grau de autonomia que corpos ou sectores particulares da comunidade podem reivindicar. São integrais a um constitucionalismo político, com a sua ligação íntima entre a justiça, a lei e a dispersão e divisão democráticas do poder. No antigo ideal de governação mista, o mecanismo privilegiado era o da atribuição de funções governamentais particulares a diferentes classes sociais. Nas sociedades contemporâneas, a resposta está na multiplicação dos locais de poder de decisão e das formas de representação empregues com diferentes propósitos.

Num contexto social mais complexo e diferenciado, as formas centralizadas e hierárquicas de distribuição do poder serão inadequadas. A representação baseada na territorialidade terá de ser suplementada por formas funcionais e culturais no interior de sectores particulares. Os interesses sociais e culturais são, com frequência, territorialmente dispersos, ou localizam-se abaixo de qualquer unidade territorial específica. Conceder poderes a determinados grupos poderá requerer a sua representação no quadro de um local específico, ou através de um dado sector, ou, no caso de clivagens verticais, de acordo com segmentos. A democracia no local de trabalho e a presença nas escolas de «associações de pais» são exemplos do primeiro caso; a representação corporativa de sindicatos, as organizações patronais e as associações profissionais, exemplos do segundo; a representação por consociação de determinados grupos étnicos, linguísticos, religiosos ou culturais, exemplos do terceiro. Tais mecanismos permitem que as opiniões minoritárias alcancem um grau de autonomia no interior da sua própria esfera, bem como o direito à participação nas decisões colectivas. Por um lado, todos os grupos (incluindo aqueles que reivindicam uma consideração especial) são obrigados a tomar em consideração os interesses e preocupações mais alargados da sociedade no seu todo; por outro, estes mesmos mecanismos operam como formas de equilibrar e vigiar o exercício de poder puramente egoísta ou parcial.

A democracia desempenha um papel central neste sistema, protegendo os cidadãos contra a governação arbitrária e possibilitando a sua interacção educativa⁴⁰. Os interesses não são simplesmente apresentados e agregados, como na versão liberal do processo democrático. Estão interligados e são sujeitos à crítica da razão, convertendo a prática política num fórum de princí-

⁴⁰ Pettit (1997, p. 30) e Skinner (1998, p. 74, n. 38) sublinham o primeiro benefício, mas consideram o segundo uma preocupação mais cívico-humanista do que neo-romana, com um leve e perigoso sabor a liberdade «positiva». Colocando a história à margem, não cremos que seja possível extirpar totalmente do republicanismo uma apreciação positiva «fraca» das virtudes da participação.

pios. Em consequência, a necessidade de uma constituição de princípios judicialmente vigiada para enquadrar a democracia diminui. O exame judicial poderá manter os debates dentro da razão, mas não necessita de um substituto na ausência de tal deliberação. A democracia opera também no interior da sociedade civil, bem como do Estado. O poder não é simplesmente delegado de uma forma hierárquica nos níveis inferiores do Estado, como num sistema federal típico. É distribuído entre corpos privados semiautónomos e, contudo, publicitados. Desta forma, a acção política modela, ao invés de ser simplesmente modelada pelas exigências sociais.

O republicanismo foi com frequência atacado como sendo impraticável e indesejável. Os seus críticos sustentam que as liberdades antigas devem dar lugar às modernas à medida que as sociedades crescem em escala e diversidade e a protecção dos direitos individuais surge para superar as vãs tentativas de garantir um elusivo bem-estar colectivo. Esta imagem revela-se histórica e substantivamente imperfeita. Longe de pressupor a homogeneidade, o modelo republicano constituiu apenas uma reacção à divisão social e ao conflito entre as classes. Como os federalistas americanos observaram, a extensão territorial e a diferenciação social são auxiliares positivos, mais do que bloqueios, ao governo republicano, já que a pluralidade de vozes e de centros de poder conduz à deliberação e a um processo de controle mútuo. Embora no passado o republicanismo tenha excluído certos grupos — especialmente as mulheres e os escravos —, o mesmo fez a democracia liberal. Por outro lado, as dificuldades de revisão do republicanismo são menores do que aquelas que o liberalismo enfrenta, já que a ênfase no domínio e na relação entre o poder social e político torna a inclusão activa de todos os grupos bastante mais essencial para o modelo republicano do que para o modelo liberal, com a sua tradicional aversão à interferência do Estado na sociedade civil. Do mesmo modo, o republicanismo não é contrário ao reconhecimento do tradicional conjunto liberal dos direitos individuais à liberdade de expressão, associação, integridade física, etc. Pelo contrário, é compelido ao reconhecimento dos mesmos, já que são integrais a todo o processo da deliberação política. Permite também o equilíbrio democrático do peso relativo desses direitos entre si e em relação a valores e interesses adicionais, dependendo da questão e das pessoas envolvidas.

Longe de visar ou de pressupor a realização de uma vontade geral ou de um bem comum monolíticos, o propósito de tal deliberação é o de construir um compromisso que reconheça especificamente a diversidade na argumentação ética dos agentes. A distribuição do poder auxilia tanto a adequada mistura de vozes a serem ouvidas como as circunstâncias peculiares dos contextos particulares que devem ser tomados em consideração. Por um lado, as regras gerais podem ser adaptadas a uma vasta variedade de objec-

tivos e preocupações e a sua execução e controle promulgados de modo que estejam em conformidade com os requisitos especiais de uma dada situação ou eleitorado; por outro lado, o que se reveste muitas vezes de maior importância, podem estabelecer-se normas específicas de modo a acomodarem circunstâncias especiais e diferenças relevantes e em prol da participação nas decisões colectivas de diferentes pontos de vista.

Esta mesma qualidade facilita a resolução de problemas complexos. A complexidade revela-se problemática para as formas de decisão hierárquicas sempre que existe um hiato entre os padrões públicos e a sua especificação e controle. Surge nos casos em que os actores envolvidos são altamente heterogéneos e em que existe um elevado grau de indeterminação cognitiva quanto às relações causais entre os mesmos e de contestabilidade quanto ao modo como os diversos factores podem ser avaliados. Estas características impedem a decomposição das questões complexas nas suas partes constituintes, já que não existem fins ou interesse a servir claramente demarcados. As regulamentações ambientais apresentam tipicamente estas características, com os envolvidos a disputarem tanto os custos e os benefícios como as causas e os efeitos da poluição. Em tais casos, a delegação da deliberação poderá conduzir a uma solução do problema adequadamente integrada que procure acomodar as múltiplas perspectivas dos envolvidos.

Assim, um liberalismo democrático aborda simultaneamente as três dimensões do défice que identificámos atrás, já que a tomada de decisões democrática (défice democrático) está ligada à dispersão e delegação do poder de modo a proporcionar uma mistura apropriada de forças sociais e níveis de governação (défice federal), sendo ambas simultaneamente parte e parcela de uma constituição política que une a lei, a eficácia e a legitimidade (défice constitucional). Resta-nos ver até que ponto este modelo convém à UE.

IV. A CONSTITUIÇÃO DEMOCRÁTICA DA EUROPA

O modelo republicano apresenta uma resposta normativamente atraente e empiricamente plausível às três dimensões do défice democrático da UE⁴¹.

⁴¹ J. Habermas (1996a, em especial cap. 7 e apêndice II, e 1996b) defende a existência de um meio-termo entre o republicanismo e o liberalismo que aplica à UE. Contudo, o autor funde o republicanismo com o comunitarismo contemporâneo de Michael Sandel e Charles Taylor. Estas teorias carecem de ênfase nas questões do conflito social e da liberdade enquanto não domínio que caracteriza o neo-republicanismo da nossa perspectiva. [v. a crítica de Pettit a Sandel (Pettit, 1998)]. Como consequência da incapacidade de Habermas para ver esta diferença, o aspecto deliberativo da sua tese é altamente idealizado, ao passo que as características neokantianas cada vez mais proeminentes da sua posição, com a sua ênfase no constitucionalismo baseado nos direitos, o colocam firmemente, quanto a nós, no campo democrático liberal.

Ao nível constitucional, é necessário criar um espaço institucional onde aqueles corpos em que foi delegada a tarefa de proteger os valores constitucionais da nação possam estabelecer diálogo entre si de modo a resolverem as disputas sobre competências e choques de valores. Joseph Weiler sugeriu que um conselho constitucional europeu, integrando membros dos tribunais constitucionais nacionais ou seus equivalentes, poderia servir este propósito (Weiler, 1996, pp. 120-121). Embora esta ideia nos pareça interessante, introduziríamos nela duas modificações. Em primeiro lugar, Weiler receia que as contestações por parte dos tribunais constitucionais à supremacia da lei europeia e à competência do TJE ponham em risco a integridade legal da União. Compara o potencial retraimento entre os dois a uma situação de destruição mutuamente garantida. Na nossa opinião, Weiler vai longe de mais. A supremacia absoluta da lei da Comunidade sobre as disposições constitucionais nacionais nunca foi aceite por todos os tribunais supremos dos Estados membros. Estes reconheceram a autoridade da lei da Comunidade por razões internas à ordem legal nacional, mais do que, como argumenta o TJE, devido à sua supremacia intrínseca, e fizeram uma distinção entre as alterações a princípios básicos da constituição nacional e a transferência de certos poderes. Como observou Neil MacCormick, esta análise sugere que uma imagem pluralista e interactiva dos sistemas legais, em oposição a uma imagem monística e hierárquica, poderá ser o quadro de análise mais apropriado para as relações da CE com as leis nacionais (MacCormick, 1995). Nesta perspectiva, o TJE não necessitará de reivindicar a supremacia de qualquer conjunto de leis sobre outras, mas apenas de procurar ajustamentos mútuos nas zonas de fricção.

Existem já, em algumas áreas, exemplos deste tipo de abordagem. Na sua análise dos efeitos da integração europeia sobre o direito privado, Christian Jorges aponta o modo como as regulamentações europeias dão reconhecimento aos interesses e preocupações dos não nacionais no interior de uma ordem económica interdependente; contudo, afirma também que os ajustamentos descentralizados por parte dos tribunais nacionais permitem a inclusão de diferentes padrões e salvaguardas proporcionados pelos sistemas legais dos Estados membros (Jorges, 1997). Por exemplo, a decisão do TJE de 1990 no caso *GB-Inno-BM*⁴², ao estabelecer que a proibição no Luxemburgo de panfletos que publicitavam reduções de preços num supermercado belga restringia os direitos dos consumidores e dos comerciantes, foi uma reacção a uma situação em que os cidadãos luxemburgueses atravessavam habitualmente a fronteira para fazer compras, mais do que uma reivindicação de supremacia da lei económica europeia. Em contrapartida, com a decisão de 1995 no caso da *Alpine Investments*⁴³, aprovando a proibição holandesa — até mesmo em

⁴² Caso 362/88, *GB-INNO-BM vs. Confédération du commerce luxembourgeois* [1990] ECR I-667.

⁴³ Caso C-384-93, *Alpine Investments BV vs. Minister van Financiën* [1995] ECR I-1141.

Estados membros onde essa proibição não existia — de empresas que vendiam, através de chamadas telefónicas não solicitadas, mercadorias a serem fornecidas e pagas mais tarde, o TJE reconhecia que as autoridades holandesas tinham boas razões para as suas regulamentações, sem sugerir, contudo, que outros Estados, como a Bélgica, devessem adoptar uma linha de acção semelhante. De facto, poderíamos dizer que o desejo do TJE de evitar confrontações directas com os tribunais constitucionais nacionais em casos como o de *Grogan* indica menos uma ausência de coragem e mais uma aceitação da abordagem pluralista e de compromisso que advogamos.

Esta observação traz-nos à nossa segunda divergência relativamente a Weiler. O nosso modelo não insiste em elevados níveis de uniformidade ou consenso normativo enquanto forma de testar a lei. Exige, sim, a garantia mais substantiva de que a lei tome em consideração os múltiplos interesses e valores dos envolvidos. Este objectivo poderá ser alcançado por meio de uma dispersão do poder que vise uma adequada multiplicidade de vozes, ao invés de uma separação formal de poderes. Sugerimos também que os fóruns democráticos poderão ser mais adequados do que os judiciais para o debate de tais questões, já que poderão ser mais representativos e possuir maior legitimidade popular. Não obstante, os procedimentos democráticos deverão ser de molde a garantirem que o debate seja adequado aos princípios constitucionais em questão. Assim, só deverão ser admissíveis as considerações que confirmem e considerem a posição dos envolvidos enquanto cidadãos livres e iguais, podendo ser necessária uma regra de decisão supermaioritária para proteger esta disposição. Um conselho constitucional europeu não precisará de ser um corpo exclusivamente judicial, portanto. Poderá ser mais como o *Conseil d'État* francês.

Argumentação similar leva-nos a rejeitar uma organização federal standardizada de soberania, na qual o resíduo do poder central é delegado com base territorial do topo para unidades mais pequenas. Como apontámos atrás, certas funções encontram-se demasiado dispersas, são levadas a cabo em circunstâncias altamente divergentes e mutáveis e possuem causas e efeitos de tal modo complexos que tornam inadequada a vigilância centralizada ou a criação de regulamentações gerais. Os problemas terão de ser resolvidos de uma forma mais contextual e continuada que unifique os elementos relevantes. Os fóruns necessários serão tão diversificados quanto as questões sob consideração: desde as escolas e hospitais aos locais de trabalho. A qualidade dos membros será similarmente diversa e sobreposta, incluindo nestes casos fornecedores, clientes, peritos e outros elementos relacionados. Como já indicámos, o princípio orientador da representação deverá ser o de garantir um diálogo equitativo e informado, mais do que a igualdade *per se*. Daqui resulta que se torna mais difícil a negociação baseada em interesses puramente egoístas.

Este quadro combina bem com as abordagens da governação multi-estratificada⁴⁴. Estas têm sublinhado o modo como a acção política pública no interior da UE e dos Estados membros é mais fragmentada e descentralizada do que geralmente se pensa, envolvendo um amplo leque de actores. Consequentemente, tanto as perspectivas centradas no Estado como as supranacionais revelam-se inadequadas. Nem os Estados membros nem Bruxelas podem controlar a agenda política. As organizações da UE carecem da capacidade de impulsionarem uma visão europeia, com a Comissão obrigada a competir com os outros corpos da EU, sendo dividida em numerosos directorados rivais e rodeada por uma variedade de comités de peritos. Neste contexto revela-se também difícil impulsionar os interesses puramente nacionais, em parte porque a complexidade das questões torna frequentemente difícil distinguir onde é que tais interesses residem e, em parte, porque têm de competir pelo direito de expressão com peritos políticos e grupos de interesse transnacionais.

Existem sinais encorajadores da emergência de uma política republicana de compromisso no interior deste sistema. Ao nível intergovernamental, a UE tem sido caracterizada, por exemplo, como uma consociação confederal. Os quatro critérios de Lijphart para um sistema consociativo — grande coligação, autonomia segmentária, proporcionalidade e veto de minoria — caracterizaram as deliberações do Conselho de Ministros e as negociações que rodearam os diversos tratados (Lijphart, 1977; Chrysochoou, 1998). Estes mecanismos consociativos têm tido o objectivo e o efeito de tornar o processo integrativo compatível com a protecção e, em certa medida, o fortalecimento das identidades e interesses nacionais. Além disso, o Conselho e as conferências intergovernamentais (CIGs) dividiram a autoridade legislativa entre o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia. Paul Craig (1997) e Neil MacCormick (1997) conferiram também uma razão republicana a esta disposição. Entendem-na como incorporando a noção de equilíbrio institucional típica de uma comunidade de nações mista, que representa os diversos interesses e eleitorados envolvidos na UE bem melhor do que se o Parlamento Europeu se tornasse o seu principal corpo legislativo.

No outro extremo do processo político, Joanne Scott (1998) afirmou que o princípio de «associação» empregue na consolidação estrutural da Comunidade poderá ser também interpretado em termos republicanos. A associação exige que as operações de desenvolvimento da Comunidade «sejam estabelecidas por meio de consultas próximas entre a Comissão, os Estados membros interessados e as autoridades e corpos competentes — incluindo, no quadro das leis e práticas correntes de cada Estado membro, os parceiros sociais e económicos designados pelo Estado membro ao nível nacional,

⁴⁴ Para uma visão geral, v. Marks, Hooghe e Blank (1996). Fomos também buscar inspiração aos contributos de Philippe Schmitter e Marks, Scharpf *et al.* (1996).

regional, local ou outro, com todos os participantes agindo como associados na procura de um objectivo comum»⁴⁵.

Joanne Scott defende que a associação implica a partilha do poder através de diferentes níveis de governo, reconhecendo a Comissão que os Estados membros não são unidades únicas e que os actores exteriores à esfera pública oficial merecem também uma voz política. Assim, «não envolve a divisão em fracções limitadas de soberania, mas uma genuína junção de soberania». Por outras palavras, garante a mistura de vozes que distingue a abordagem liberal democrática, promovendo o diálogo através da divisão do poder. Ao mesmo tempo, o exemplo demonstra o modo como as soluções internacionais para os problemas globais podem surgir de iniciativas locais.

É evidente que os compromissos do presente sistema se baseiam frequentemente em negociações injustas e parciais, reflectindo um *modus vivendi* que entrincheira, mais do que contesta, as actuais desigualdades de poder e riqueza. São também mediados principalmente por elites interessadas em manterem o seu *status quo*. Um esquema genuinamente republicano para a Europa deverá procurar formas de fortalecer a influência e envolvimento popular no processo político. As propostas para uma governação democrática associativa da Europa por parte de Paul Hirst (1994, pp. 139-141), Philippe Schmitter (1996) e Joshua Cohen e Charles Sabel tentaram conseguir precisamente isso (1997). Para a realização do plano republicano da dispersão da soberania e da ética participativa que o acompanha, estes autores advogam um esquema de fiadores amortizável por meio dos fundos públicos, que os cidadãos podem distribuir por associações da sua escolha. Estas associações podem constituir-se sobre uma grande variedade de bases diferentes, tais como as da religião, etnia, profissão ou localidade, e servir um conjunto variado de propósitos, desde a provisão de um tipo particular de serviço num dado lugar até um leque mais abrangente de serviços equivalente a um sistema de previdência social. Os seus únicos limites residem no facto de permitirem a saída aos seus membros, de serem democráticos na sua organização e de irem ao encontro de certas condições de viabilidade. O associativismo é uma estratégia reformista que não suplanta, mas antes suplementa, os mecanismos burocráticos e de mercado existentes, oferecendo uma alternativa para os mesmos. Não obstante o facto de serem frequentemente entendidos como mutuamente exclusivos, estes dois mecanismos são de facto coexistentes, já que as falhas regulativas do mercado produzem a necessidade de um controle mais rigoroso por parte de uma burocracia central, seja ela dos Estados membros ou da UE, o que, por sua vez, gera ineficácias de distribuição de verbas que só os primeiros parecem capazes de remediar,

⁴⁵ Regulamentação do Conselho n.º 2081/93 OJ 1993 L193/5, artigo 4(1), cit. em Scott (1998, p. 181).

assim conduzindo ao fechamento do círculo. Uma alternativa é, sem dúvida, apresentada por uma tomada de decisão mais dispersa que unifique grupos locais em questões como as do desenvolvimento ou do ensino regionais. Esses grupos tornarão públicas áreas que o liberalismo considera privadas, mas sem as integrarem numa burocracia estatal nem as sujeitarem a legislações centralizadas. Pelo contrário, reunirão o seu conhecimento no interior de uma série de instituições confederais que agrupam associações e determinam poderes de produção de receitas.

Neste modelo, uma versão deliberativa de democracia centrada na eliminação de domínio é intrínseca à forma como a acção política soluciona tanto o défice constitucional como o federal. Ao nível constitucional, esta concepção de democracia acolhe uma heterogeneidade de pontos de vista, ao invés de os rejeitar como impossíveis de conciliar. Apresenta os melhores meios para garantir que as decisões sejam inspiradas por preocupações relevantes, evitando, assim, dominar aqueles que são por elas afectados. Consequentemente, os conflitos de valores e interesses podem ser entendidos como problemas a resolver, mais do que como ameaças à própria natureza da autoridade legal e política que deveríamos evitar por submissão a uma autoridade mais elevada. Ao nível federal, proporciona uma base lógica para a criação de múltiplos locais de decisão que reflectem a pluralidade das nossas identidades políticas e a complexidade e diversidade dos problemas que carecem de regulamentação.

Este esquema auxilia um processo de integração tanto positiva como negativa. Evidentemente, a eliminação dos constrangimentos requer também mudanças positivas, mas estas têm-se revelado frequentemente contrárias às iniciativas que implicam uma maior acção colectiva. Por exemplo, o desenvolvimento da agenda social da EU, com a sua ênfase nos problemas da exclusão, do desenvolvimento económico desigual, das oportunidades de emprego e dos direitos dos trabalhadores e dos imigrantes, parece ser bastante melhor caracterizada em termos da eliminação do domínio do que da interferência. O mesmo se aplica a uma acção política mais colaborativa nas áreas da segurança e dos assuntos internos. Por outras palavras, uma UE de estrutura política mais flexível e favorável à delegação de poderes não inibirá necessariamente uma maior integração europeia. Pelo contrário, ainda que o processo possa ser mais diferenciado, a maior legitimidade e eficácia daí resultantes poderão bem torná-la mais profunda.

CONCLUSÃO

O défice democrático da União Europeia tem sido frequentemente atribuído à ausência de uma estrutura democrática liberal e constitucional federal plenamente desenvolvida. Neste artigo contestámos essa perspectiva, defendendo que muitos dos problemas de legitimação da UE resultam precisamente desse mo-

delo político. Em contrapartida, advogámos um regime constitucional alternativo inspirado na tradição republicana. Defendemos que esta abordagem serve melhor o carácter diferenciado e não estatístico da integração europeia do que o modelo liberal, sendo simultaneamente mais legítima do ponto de vista normativo. Não estamos a afirmar que o desenvolvimento constitucional europeu tomará necessariamente este caminho, mas apenas que uma futura forma de governo da Europa multinacional poderá muito bem ser «uma república, se conseguirmos mantê-la».

BIBLIOGRAFIA

- ACKERMAN, B. (1993), *We the People: Foundations*, Cambridge, Harvard University Press, Massachusetts.
- ARCHIBUGI, D., HELD, D., e KÖHLER (eds.) (1998), *Re-imagining Political Community. Studies in Cosmopolitan Democracy*, Cambridge, Polity.
- ARMSTRONG, K. A. (1998), «Legal integration: theorizing the legal dimension of European integration», in *Journal of Common Market Studies*, vol. 36, pp. 155-174.
- ARMSTRONG, K. A., e SHAW, J. (1998), «Integrating law: an introduction», in *Journal of Common Market Studies*, vol. 36, pp. 147-154.
- BARRY, N. (1994), «Sovereignty, the rule of recognition and constitutional stability in Britain», in *Hume Papers on Public Policy*, vol. 2, n.º 1, pp. 10-27.
- BEETHAM, D., e LORD, C. (1998), *Legitimacy and the EU*, Londres e Nova Iorque, Longman.
- BEITZ, C. R. (1994), «Cosmopolitan liberalism and the states system», in Brown (ed.), pp. 123-136.
- BELLAMY, R. (1996), «The political form of the constitution: the separation of powers, rights and representative democracy», in R. Bellamy e D. Castiglione (eds.) (1996), pp. 24-44.
- BELLAMY, R. (1999), *Liberalism and Pluralism: Towards a Politics of Compromise*, Londres, Routledge.
- BELLAMY, R., BUFACCHI, V., e CASTIGLIONE, D. (eds.) (1995), *Democracy and Constitutional Culture in the Union of Europe*, Londres, Lothian Foundation Press.
- BELLAMY, R., e CASTIGLIONE, D. (eds.) (1996), *Constitutionalism in Transformation*, Londres, Blackwell.
- BELLAMY, R., e CASTIGLIONE, D. (1997a), «The normative challenge of a European polity: cosmopolitan and communitarian models compared, criticised and combined», in Follesdal e Koslowski (eds.), pp. 254-284.
- BELLAMY, R., e CASTIGLIONE, D. (1997b), «Building the Union: the nature of sovereignty in the political architecture of Europe», in *Law and Philosophy*, vol. 16, pp. 421-445.
- BELLAMY, R., e CASTIGLIONE, D. (2000), «The uses of democracy: reflections on the EU's democratic deficit», in Erik Oddvar Eriksen e Erik John Fossum (eds.), *Democracy in the European Union — Integration through Deliberation?*, Londres, Routledge.
- BELLAMY, R., e HOLLIS, M. (1999), «Consensus, neutrality and compromise», in *idem* (eds.), *Pluralism and Liberal Neutrality*, pp. 54-78, Londres, Cass.
- BENHABIB, S. (ed.) (1996a), *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- BENHABIB, S. (ed.) (1996b), «Toward a deliberative model of democratic legitimacy», in Benhabib (1996a), pp. 67-94.
- BOGDANOR, V., e WOODCOCK, G. (1991), «The European Community and sovereignty», in *Parliamentary Affairs*, vol. 44, n.º 4, Outubro.

- BOMBERG, E., e PETERSON, J. (1998), «European Union decision making: the role of subnational authorities», in *Political Studies*, vol. XLVI, pp. 219-235.
- BROW, C. (ed.) (1994), *Political Restructuring in Europe. Ethical Perspectives*, Londres e Nova Iorque, Routledge.
- BURGESS, M. (1989), *Federalism and the European Union*, Londres, Routledge.
- CASTIGLIONE, D. (1995), «Contracts and constitutions», in R. Bellamy *et al.* (eds.) (1995), pp. 59-79.
- CHRYSSOCHOOU, D. (1996), «Europe's could-be demos: recasting the debate», in *West European Politics*, vol. 19, pp. 787-801.
- COHEN, J., «Procedure and substance in deliberative democracy», in Benhabib (1996a), pp. 95-119.
- COHEN, J., e SABEL, C. (1997), «Directly-deliberative polyarchy», in *European Law Journal*, vol. 3, pp. 313-342.
- CRAIG, P. (1997), «Democracy and rule-making within the EC: an empirical and normative assessment», in *European Law Journal*, vol. 3, pp. 105-130.
- CURTIN, D. (1993), «The constitutional structure of the Union: a Europe of bits and pieces», in *Common Market Law Review*, vol. 30, pp. 17-69.
- DE BÚRCA, G. (1996), «The quest for legitimacy in the European Union», in *The Modern Law Review*, vol. 59, pp. 349-376.
- DE WITTE, B. (1991), «Droit communautaire et valeurs constitutionnelles nationales», in *Droits*, vol. 14, pp. 87-96.
- DWORKIN, R. (1995), «Constitutionalism and democracy», in *European Journal of Philosophy*, vol. 3, pp. 2-11.
- ELEFTHERIADIS, P., «Begging the constitutional question», in *Journal of Common Market Studies*, vol. 36, pp. 255-272.
- Eurobarometer*, Relatório, n.º 48, Março de 1998.
- FERRAJOLI, L. (1996), «Beyond sovereignty and citizenship: a global constitutionalism», in R. Bellamy R. (ed.), *Constitutionalism, Democracy and Sovereignty. American and European Perspectives*, pp. 151-160, Aldershot, Avebury.
- FEATHERSTONE, K. (1994), «Jean Monnet and the 'democratic deficit' in the European Union», in *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, pp. 149-170.
- FOLLESDAL, A., e KOSŁOWSKI, P. (eds.) (1997), *Democracy and the European Union*, Berlim, Springer-Verlag.
- GEDDES, A., «Immigrant and ethnic minorities and the EU's 'democratic deficit'», in *Journal of the Common Market Studies*, vol. 33, pp. 197-217.
- GERTENSBERG, O., «Comment on Coehen and Sabel», in *European Law Journal*, vol. 3, pp. 343-358.
- GRIMM, D. (1995), «Does Europe need a constitution?», in *European Law Journal*, vol. 1, pp. 282-302.
- GUTMANN, A., e THOMPSON, D. (1996), *Democracy and Disagreement*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- HABERMAS, J. (1996a), *Between Facts and Norms*, Cambridge, Polity.
- HABERMAS, J. (1996b), «Three normative models of democracy», in Benhabib (1996a), pp. 21-30.
- HAMPSHIRE, S. (1991), «Justice is strife», in *Proceedings and Addresses of the American Philosophical Association*, vol. 65, pp. 19-27.
- HAYEK, F. A. (1960), *The Constitution of Liberty*, Londres, Routledge.
- HELD, D. (1995), *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge, Polity.
- HIRST, P. (1994), *Associative Democracy*, Cambridge, Polity.
- HIRST, P., e THOMPSON, G. (1996), *Globalisation in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*, Cambridge, Polity.

- HIX, S. (1995), «Parties at the European level and the legitimacy of EU socio-economic policy», in *Journal of Common Market Studies*, vol. 33, pp. 527-554.
- HOBHOUSE, L. T. (1964 [1911]), *Liberalism*, Oxford, Oxford University Press.
- HOFFMAN, S. (1982), «Reflections on the nation-state in Western Europe today», in *Journal of Common Market Studies*, vol. 21, pp. 21-38.
- HOLMES, S. (1995), *Passions and Constraint: On the Theory of Liberal Democracy*, Chicago e Londres, University of Chicago Press.
- ISAAC, J. (1988), «Republicanism vs. liberalism: a reconsideration», in *History of Political Thought*, vol. 9, pp. 349-377.
- JORGES, C. (1997), «The impact of European integration on private law: reductionist perceptions, true conflicts and a new constitutional perspective», in *European Law Journal*, vol. 3, pp. 387-406.
- LAFFAN, B. (1996), «The politics of identity and political order in Europe», in *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, pp. 81-102.
- LIJPHART, A. (1977), *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Haven e Londres, Yale University Press.
- LIJPHART, A. (1984), *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven e Londres, Yale University Press.
- LODGE, J. (1994), «Transparency and democratic legitimacy», in *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, pp. 343-368.
- LUHMANN, N. (1981), *The Differentiation of Society*, Nova Iorque, Columbia University Press.
- MACCORMICK, N. (1995), «The Maastricht-urteil: sovereignty now», in *European Law Journal*, vol. 1, pp. 255-262.
- MACCORMICK, N. (1997), «Democracy, subsidiarity, and citizenship in the 'European Commonwealth'», in *Law and Philosophy*, vol. 16, pp. 331-356.
- MAHER, I. (1998), «Community law in the national legal order: a system analysis», in *Journal of Common Market Studies*, vol. 36, pp. 237-354.
- MANCINI, F., e WEILER, J. H. H. (1998), «Europe — the case for stathood... and the case against. An exchange», in *Harvard Jean Monnet Chair Working Papers Series*, n.º 6 [a publicar em *European Law Journal*].
- MANSBRIDGE, J. (1992), «A deliberative theory of interest representation», in M. P. Petracca (ed.), *The Politics of Interests. Interest Groups Transformed*, pp. 32-57, Boulder, Westview Press.
- MARKS, G., HOOGHE, L., e BLANK, K. (1996), «European integration from the 1980s: state-centric v. multi-level governance», in *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, pp. 341-378.
- MARKS, G., SCHARPF, F. W., SCHMITTER, P., e STREEK, W. (1996), *Governance in the European Union*, Londres, Sage.
- MILLER, D. (1995), *On Nationality*, Oxford, OUP.
- MORAVCSIK, A., (1993), «Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach», in *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, pp. 473-524.
- MORAVCSIK, A. (1995), «Liberal intergovernmentalism and integration: a rejoinder», in *Journal of Common Market Studies*, vol. 33, pp. 611-628.
- MORAVCSIK, A., e NICOLAÏDIS, K. (1998), «Keynote article: federal ideas and constitutional realities in the treaty of Amsterdam», in *Journal of Common Market Studies*, vol. 36, annual review, pp. 13-38.
- NEUNREITHER, K. (1994), «The democratic deficit of the European Union: towards closer cooperation between the European Parliament and the national parliaments», in *Government and Opposition*, vol. 29, 314 páginas.
- NORRIS, P. (1997), «Representation and the democratic deficit», in *European Journal of Political Research*, vol. 32, pp. 273-282.

- OFFE, C., e PREUÂ, U. K. (1991), «Democratic institutions and moral resources», in D. Held, (ed.), *Political Theory Today*, Cambridge, Polity.
- PETTIT, P. (1997), *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*, Oxford, Clarendon Press.
- PETTIT, P. (1998), «Reworking Sandel's republicanism», in *Journal of Philosophy*, vol. 95, pp. 73-96.
- POGGE, T. W. (1994), «Cosmopolitanism and sovereignty», in Brown (ed.), pp. 89-122.
- POGGE, T. W. (1997), «How to create supra-national institutions democratically. Some reflections on the European Union's 'democratic deficit'», in A. Follesdall e P. Koslowski (eds.), pp. 160-185.
- RAWLS, J. (1971), *A Theory of Justice*, Oxford, Clarendon Press.
- RUBIO LLORENTE, F. (1998), «Constitutionalism in the 'integrated' states of Europe», in *Harvard Jean Monnet Chair Working Papers Series*, n.º 5.
- SANDEL, M. (1996), *Democracy's Discontent: America in Search of a Public Philosophy*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- SCOTT, J. (1998), «Law, legitimacy and the EC governance: prospects for 'partnership'», in *Journal of Common Market Studies*, vol. 36, pp. 175-193.
- SHAW, J. (1996), *Law of the European Union*, 2.ª ed., Londres, Macmillan.
- SKINNER, Q. (1988), *Liberty before Liberalism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- STEIN, E. (1981), «Lawyers, judges and the making of a transnational constitution», in *American Journal of International Law*, vol. 75, pp. 33-50.
- SUNSTEIN, C. (1993), *The Partial Constitution*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- TULLY, J. (1995), *Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity*, Cambridge, Cambridge University Press.
- WEALE, A. (1994), «Single market, European integration and political legitimacy», comunicação apresentada na conferência «Evolution of rules for a single European market», Universidade de Exeter, 8-11 de Setembro.
- WEALE, A. (1995), «Democratic legitimacy and the constitution of Europe», in Bellamy *et al.* (eds.), pp. 81-94.
- WEILER, J. H. H. (1991), «The transformation of Europe», in *The Yale Law Journal*, vol. 100, pp. 2403-2483.
- WEILER, J. H. H. (1995), «Does Europe need a constitution? Reflections on demos, telos, and the German Maastricht decision», in *European Law Journal*, vol. 1, pp. 219-258.
- WEILER, J. H. H. (1996), «European neo-constitutionalism: in search of foundations for the European constitutional order», in R. Bellamy R. e D. Castiglione (eds.), pp. 105-121.
- WILLIAMS, S. (1990), «Sovereignty and accountability in the European Community», in *Political Quarterly*, vol. 61, n.º 3, Julho-Setembro.
- WINCOTT, D. (1995), «Political theory, law and European Union», in J. Shaw e G. More (eds.), *New Legal Dynamics of European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- ZOLO, D. (1992), *Democracy and Complexity*, Cambridge, Polity.