

Christopher Lord e Erika Harris, **Democracy in the New Europe**, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006, 222 páginas.

Avaliar a qualidade democrática da União Europeia é uma empresa arriscada, entre outros aspectos, porque as suas características institucionais inéditas tornam-na difícil de analisar com base nos critérios «clássicos» da democracia, estreitamente ligados ao Estado-nação. Porém, o tema da democracia na UE foi de grande actualidade nos últimos tempos, particularmente depois do mau êxito dos referendos sobre a Constituição Europeia em França e na Holanda. Enquanto antes se apontava principalmente para a *falta* de democracia na UE, agora começou-se a duvidar — algo cinicamente, quando os cidadãos não decidem em acordo com as elites políticas — se as questões europeias precisam realmente de

democracia. O livro de Christopher Lord e Erika Harris *Democracy in the New Europe* tenta analisar, de forma global, essa relação complexa entre a UE e a democracia.

Os autores apontam três teses principais que, segundo eles, distinguem esta obra das inúmeras já existentes sobre este tema¹. A primeira tese é que a «nova» Europa — termo não definido de maneira precisa — está a estabelecer uma experiência *bi-dimensional* de democracia que ultrapassa o Estado-nação. A primeira dimensão consiste num esforço *horizontal* para que a Europa seja um espaço geográfico composto unicamente de Estados democráticos, enquanto a segunda é um esforço *vertical* para aplicar princípios democráticos a nível supranacional (a UE). A segunda e terceira teses têm a ver com as interdependências entre democracia nacional e supranacional. Em primeiro lugar, para ser efectiva, a democracia não pode continuar a ser perspectivada exclusivamente em termos nacionais. Em segundo lugar, todas as tentativas para estabelecer uma forma de democracia que ultrapasse o nível nacional terão de se basear sobre as concepções existentes de democracia a nível nacional. Assim, a democracia *dentro e além* do Estado-nação tornou-se incrivelmente associada, deixando de ser possível haver um bom funcionamento da primeira sem um funcionamento efectivo da segunda, e vice-versa.

Esse argumento estrutura os oito capítulos do livro, que tentam abordar a questão da democracia na

«nova» Europa através de vários aspectos: a relação entre a democracia e o Estado-nação, a diversidade das formas como os princípios democráticos se materializam nos Estados membros, os mecanismos verticais de controlo democrático das decisões da UE, a promoção horizontal da democracia nos países vizinhos — por exemplo, através de critérios de condicionalidade — ou os desafios que a globalização impõe aos sistemas democráticos existentes.

Após uma introdução, que fornece uma definição de democracia através de uma série de dicotomias (democracia maioritária/consensual, directa/indirecta, constitucional/popular, baseada na participação/nos resultados, competição estratégica/deliberação), o capítulo 2 tenta delinear as relações entre a democracia e o Estado-nação e, mais especificamente, com os conceitos de soberania, de nação e de território. A primeira parte retrata o processo histórico que tornou a democracia a forma mais legítima de governar, processo não só guiado por princípios idealistas de igualdade e direitos individuais, mas também pelas necessidades funcionais do sistema capitalista. A democracia e, especialmente, a protecção contra o arbitrário do poder que lhe está associada revelaram-se um sistema eficiente para a livre empresa prosperar. Enfim, as relações entre território, nação e soberania são percebidas através do problema crucial da delimitação do espaço onde se exerce o poder do Estado e do elenco de cidadãos capazes de

decidir como ele se deve exercer. Paradoxalmente, essa questão central do funcionamento da democracia não se pode resolver de maneira democrática, porque é anterior ao estabelecimento de um sistema democrático.

O capítulo 3 fornece um panorama das diversas formas como a democracia se materializa nos Estados membros em relação a uma série de variáveis: os poderes respectivos do parlamento e do governo, os sistemas eleitorais e a repartição maioritária ou partilhada do poder entre partidos políticos, o carácter centralizado ou federal das estruturas políticas, etc. Assim, vê-se que não existe um modelo único de democracia, o que se revelará particularmente importante na discussão sobre a democracia além do Estado-nação. Esta parte conclui-se com uma análise das possíveis convergências entre sistemas democráticos nacionais, que parecem não se realizar por causa de poderosas lógicas institucionais (*path dependence*) que limitam as evoluções possíveis.

O capítulo 4 é, provavelmente, o mais interessante da obra, porque sistematiza os vários componentes do «défice democrático» da UE, sublinhando os diversos mecanismos de controlo democrático da UE à disposição dos cidadãos nacionais, assim como os problemas relacionados com esse controlo. Os termos desse debate são frequentemente evocados de maneira bastante imprecisa, e Lord e Harris clarificam-nos bem. São, assim, tratadas as questões do controlo

democrático sobre a elaboração dos tratados europeus, sobre a Comissão através dos governos nacionais e sobre esses mesmos governos através dos parlamentos nacionais. Se a construção europeia foi frequentemente apresentada como uma perda de poder dos governos nacionais esquece-se normalmente que esses governos também podem utilizar a UE para escapar ao controlo dos parlamentos e de outros actores domésticos. Esta parte da obra também aponta outro lado pouco estudado do défice democrático. A nível supranacional, o controlo sobre as decisões dos governos reunidos dentro do Conselho dos Ministros é exercido pelo Parlamento Europeu, cujos membros não são verdadeiramente eleitos a partir de considerações de política europeia, mas essencialmente a partir de considerações nacionais. Assim, um dos princípios democráticos básicos, segundo o qual os eleitos deveriam ser avaliados sobre o que conseguiram efectuar durante a legislatura, não parece exercer-se de maneira efectiva a esse nível por causa da relativa falta de informação, deliberada ou não, por parte dos eleitores sobre o que se passa no Parlamento Europeu.

Até agora, o tema da democracia na Europa foi principalmente abordado através da relação entre Estados membros e instituições supranacionais. Porém, a União Europeia também serve de instrumento de promoção da democracia no *exterior* da UE, quer seja através das condições impostas aos países candidatos ou atra-

vés da política de vizinhança europeia destinada aos países exteriores.

O capítulo 5 trata precisamente desse tema, que foi particularmente importante no caso da adesão de Portugal e da Espanha à UE. Lord e Harris utilizam vários exemplos de países de Leste e, especialmente, da Eslováquia para exemplificar a maneira como a perspectiva de adesão à UE legitimou as elites reformistas favoráveis a reformas na área da protecção dos direitos humanos e das minorias, essa última questão tendo sido um tema importantíssimo nos países bálticos, com importantes minorias russas, ou em vários outros países, com minorias ciganas ou húngaras. A questão da promoção da democracia fora da UE, através da política de vizinhança (nos países de Leste ou do Norte de África), não é tratada extensivamente. O leitor teria apreciado uma análise das relações entre a promoção da democracia fora da UE e as políticas de cooperação sectorial nos países cujo respeito pelos princípios democráticos é frequentemente deficiente (por exemplo, sobre questões de prevenção da imigração, aspecto que se tornou um elemento central dessas políticas).

Os capítulos 6 e 7 tentam fornecer uma avaliação global do estado da democracia na Europa, assim como sublinhar os desafios que ela tem de enfrentar face a fenómenos como a globalização ou a emergência de novas formas de acção pública mais horizontais, em que o Estado deixou de exercer o seu poder de

forma estritamente vertical, mas desempenha antes um papel de mediador ou de regulador. Essa avaliação é feita através da análise de vários indicadores, tais como a satisfação relativamente ao funcionamento da democracia nos vários países, a participação eleitoral, a protecção dos direitos individuais, etc. De forma breve, esta parte do livro resume a aplicação da «auditoria democrática» da União Europeia, efectuada por Lord num livro precedente², com base nos critérios estabelecidos por David Beetham, da Universidade de Leeds.

Democracy in the New Europe trata de um tema frequentemente negligenciado nos estudos sobre a União Europeia. Se o défice democrático foi um tema de pesquisa importante para académicos interessados em questões normativas, a maior parte das análises parece considerar a UE uma entidade despolitizada. Uma visão tecnocrática presente em certos trabalhos académicos pretende, assim, ver a União Europeia como uma delegação «funcional» de competências para um nível onde os problemas são mais eficazmente tratados ou onde só se produzem políticas que beneficiam todos sem conflitos distributivos (ótimo de Pareto). Essa argumentação, como o mostram bem Lord e Harris, é frequentemente mobilizada pelos políticos para escaparem aos constrangimentos democráticos nacionais. Uma tese interessante no que diz respeito às interdependências democráticas entre nível nacional e supranacio-

nal é que um funcionamento efectivo da democracia a nível nacional não é mais possível sem um funcionamento democrático satisfatório a nível da UE.

Porém, os autores não pertencem aos que entretêm ilusões irrealistas sobre a possibilidade de estabelecer a democracia como a conhecemos a nível supranacional nem aos que pensam que seria preciso imaginar algo de completamente diferente do que já existe. Essa posição é, por exemplo, defendida por certos teóricos da deliberação que acham que se deve fazer tábua rasa do Estado-nação e inventar uma nova forma de democracia baseada sobre a participação de grupos não governamentais, por exemplo³. Mas, se o *leitmotiv* declarado de *Democracy in the New Europe* é o de que qualquer experiência democrática, além do Estado-nação, tem de se basear sobre as concepções existentes de democracia a nível nacional, são poucas as proposições de reformas que se baseiam sobre esse princípio. Por exemplo, teria sido interessante uma discussão das possibilidades de estender mecanismos de democracia directa, que existem em Itália ou na Suíça, por exemplo, a nível europeu para tentar estabelecer uma forma de *demos* (todos os cidadãos europeus votariam ao mesmo tempo sobre o mesmo tema) e talvez remediar a falta de interesse dos cidadãos para as questões europeias⁴.

De maneira global, Lord e Harris tendem a analisar os problemas democráticos da UE exclusivamente

em termos de representação e dos problemas relacionados com os *inputs* do sistema político, sem abordar extensivamente o impacto potencial das políticas públicas (*outputs*) da UE sobre os direitos democráticos, particularmente na área económica. Porém, pode pensar-se que o funcionamento do sistema económico é estreitamente relacionado com o exercício efectivo da democracia. Assim, se consideramos que um Estado social e serviços públicos fortes são importantes para fornecer aos mais fracos um quadro de vida satisfatório e para assim poderem exercer os seus direitos democráticos, então a UE, que foi por agora maioritariamente dirigida por uma lógica de liberalização dos mercados⁵, tem um impacto potencial importante sobre a democracia também através das *políticas* que produz. Esse aspecto teria merecido uma discussão mais extensiva na análise, que, não obstante alguns defeitos, constitui uma boa introdução ao tema da democracia na UE.

stitution: is the addition of some (semi-) direct democracy to the nascent consociational European federation just Swiss folklore?», in *Journal of European Public Policy*, 12 (3), 2005, pp. 448-467.

⁵ V. Fritz W. Scharpf, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

ALEXANDRE AFONSO

NOTAS

¹ V., nomeadamente, o recente Vivien A. Schmidt, *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

² Christopher Lord, *A Democratic Audit of the European Union*, Nova Iorque, Palgrave Macmillan, 2004.

³ V. John Dryzek, *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*, Oxford, Oxford University Press, 2000, capítulo 5.

⁴ V. Yannis Papadopoulos, «Implementing (and radicalizing) art. 1-47.4 of the Con-