

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

DEMOCRACIA NO SÉCULO XXI:
OS DESAFIOS DA UNIÃO EUROPEIA NO ATUAL
CONTEXTO DE CRISE DA DEMOCRACIA LIBERAL

VANESSA DE RAMOS KELLER

Itajaí-SC, junho de 2021

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

**DEMOCRACIA NO SÉCULO XXI:
OS DESAFIOS DA UNIÃO EUROPEIA NO ATUAL
CONTEXTO DE CRISE DA DEMOCRACIA LIBERAL**

VANESSA DE RAMOS KELLER

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em
Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí –
UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título
de Mestre em Ciência Jurídica.

Orientadora: Professor Doutor Rafael Padilha dos Santos

Co-orientadora: Professora Doutora Alessandra Aparecida Silveira

Itajaí-SC, junho de 2021

AGRADECIMENTOS

Ao meu marido Rodrigo, companheiro de todas as aventuras e desafios nesta vida, por ter embarcado comigo em mais este sonho e por me ajudar de todas as formas possíveis a torná-lo realidade. Sem o seu apoio, seu companheirismo, seu carinho, seu amor e sua presença, a vida não seria tão colorida e feliz!

Ao meu filho Benício, razão maior da minha existência e fonte inesgotável do mais puro amor, por compreender minhas ausências durante este processo, mesmo sendo ainda tão pequeno. Por também me apoiar com seu jeitinho carinhoso, e por todas as vezes em que me convidou a parar para respirar e sentir o sol aquecer nossos rostos e corações, recarregando, assim, minhas energias!

Aos meus pais Ari e Geni, por todo amor, carinho, confiança e por toda dedicação e esforços que sempre fizeram para me proporcionar a melhor educação que podiam. Ao meu irmão Jefferson, por todas as lembranças e histórias que compartilhamos, e por completar nossa família com três pessoas tão especiais, meus sobrinhos Vinícius e Breno e minha cunhada Sara. A vocês, sempre, toda minha gratidão e todo meu amor!

Aos meus orientadores, Prof. Dra. Alessandra Silveira, por todo conhecimento compartilhado, e por me guiar com maestria e excelência, cumprindo sua promessa de abrir meus horizontes sobre a democracia na União Europeia! Prof. Dr. Rafael Padilha, por me ajudar desde o início, sempre de forma muito gentil, a ajustar os pontos e a encontrar o rumo quando tudo parecia muito confuso!

A todos os professores, pelos momentos de aprendizado e evolução durante esta jornada. Um agradecimento especial ao Prof. Clóvis Demarchi, por todo suporte durante o curso e pela gentileza com que sempre se dispôs a ajudar, e à Prof. Larissa Araújo Coelho, que tão gentilmente me ajudou durante minha pesquisa, esclarecendo minhas ideias e compartilhando bibliografias.

À minha amiga Jaine, por me inspirar sempre e por ter me incentivado tanto a mergulhar neste desafio! Agradeço por toda ajuda, pelo apoio e por seus ouvidos pacientes que aguentaram tantas lamúrias minhas nestes dois anos!

Às minhas queridas amigas Cristiane, Juliana e Marise, pelos momentos incríveis que partilhamos durante nossa estada em Portugal e por toda a força, carinho e apoio que tornaram possível a conclusão desta etapa! A amizade de vocês foi um presente divino sem o qual esta jornada não teria o mesmo brilho e o mesmo sentido!

A todos os colegas e amigos que conheci neste percurso, em especial ao meu amigo Nícolas – pela parceria nas publicações de artigos que me ajudaram a amadurecer as ideias e a encontrar o embasamento necessário para iniciar minha pesquisa –, e à querida Nataly, pelo apoio e motivação partilhados em diversos momentos!

Às minhas queridas amigas que já me acompanham há muitos anos nesta vida: Marina B., Liz, Gaby, Day, Fernanda, Alessandra, Jaine (mais uma vez!), Marina W., Patricia, Dalila, Ana e Francielli, pela torcida de sempre, e por, mesmo à distância, terem trazido leveza e alegria aos meus dias, neste período delicado no contexto de uma pandemia.

DEDICATÓRIA

Aos meus grandes amores:

Rodrigo e Benício, que estiveram ao meu lado em todas as etapas deste trabalho, trazendo luz e leveza com suas presenças sempre cheias de amor e alegria!

Mãe e Pai, que, mesmo à distância, me incentivaram e vibraram comigo na conclusão de cada etapa!

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e os Orientadores de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Itajaí-SC, junho de 2021.

Vanessa de Ramos Keller
Mestranda

Termo de Isenção de Responsabilidade - Univali.pdf

Documento número #483661b6-1106-4a19-b37a-7da252b95edc

Hash do documento original (SHA256): 27360e1322abf0e225926847dc6e505878c831c9164337e0a56d2d476fe2441b

Assinaturas



Vanessa de Ramos Keller

CPF: 054.415.889-00

Assinou em 15 set 2021 às 14:20:50

Emitido por Clicksign Gestão de documentos S.A.

Log

15 set 2021, 14:20:04	Operador com email vanessaramos.85@gmail.com na Conta f8c299cc-d5a9-4279-83c7-d22c752f9ed4 criou este documento número 483661b6-1106-4a19-b37a-7da252b95edc. Data limite para assinatura do documento: 15 de outubro de 2021 (14:18). Finalização automática após a última assinatura: habilitada. Idioma: Português brasileiro.
15 set 2021, 14:20:05	Operador com email vanessaramos.85@gmail.com na Conta f8c299cc-d5a9-4279-83c7-d22c752f9ed4 adicionou à Lista de Assinatura: vanessaramos.85@gmail.com, para assinar, com os pontos de autenticação: email (via token); Nome Completo; CPF; endereço de IP. Dados informados pelo Operador para validação do signatário: nome completo Vanessa de Ramos Keller e CPF 054.415.889-00.
15 set 2021, 14:20:51	Vanessa de Ramos Keller assinou. Pontos de autenticação: email vanessaramos.85@gmail.com (via token). CPF informado: 054.415.889-00. IP: 179.155.214.83. Componente de assinatura versão 1.138.1 disponibilizado em https://app.clicksign.com .
15 set 2021, 14:20:51	Processo de assinatura finalizado automaticamente. Motivo: finalização automática após a última assinatura habilitada. Processo de assinatura concluído para o documento número 483661b6-1106-4a19-b37a-7da252b95edc.



Para validar este documento assinado, acesse <https://validador.clicksign.com> e utilize a senha gerada pelos signatários ou envie este arquivo em PDF.

As assinaturas digitais e eletrônicas têm validade jurídica prevista na Medida Provisória nº. 2200-2 / 2001

Este Log é exclusivo ao, e deve ser considerado parte do, documento número 483661b6-1106-4a19-b37a-7da252b95edc, com os efeitos prescritos nos Termos de Uso da Clicksign disponível em www.clicksign.com.

PÁGINA DE APROVAÇÃO

MESTRADO

Conforme Ata da Banca de defesa de mestrado, arquivada na Secretaria do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica - PPCJ/UNIVALI, em 19/07/2021, às 08 horas, a mestranda VANESSA DE RAMOS KELLER fez a apresentação e defesa da Dissertação, sob o título “DEMOCRACIA NO SÉCULO XXI: OS DESAFIOS DA UNIÃO EUROPEIA NO ATUAL CONTEXTO DE CRISE DA DEMOCRACIA LIBERAL”. A Banca Examinadora foi composta pelos seguintes professores: Doutor Clovis Demarchi (UNIVALI) como presidente, Doutora Alessandra Aparecida Souza da Silveira (ESCOLA DE DIREITO/UNIVERSIDADE DO MINHO/UMINHO/PORTUGAL) como orientadora, Doutor Rafael Padilha dos Santos (UNIVALI) como orientador e Doutor Serafim Pedro Madeira Froufe (ESCOLA DE DIREITO/UNIVERSIDADE DO MINHO/UMINHO/PORTUGAL) como membro. Conforme consta em Ata, após a avaliação dos membros da Banca, a Dissertação foi Aprovada.

Por ser verdade, firmo a presente.

Itajaí (SC), 19 de julho de 2021.



PROF. DR. PAULO MÁRCIO DA CRUZ
Coordenador/PPCJ/UNIVALI

ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CDFUE	Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia
ICE	Iniciativa de Cidadania Europeia
QFP	Quadro Financeiro Plurianual
TFUE	Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
TUE	Tratado da União Europeia (Tratado de Lisboa)
UE	União Europeia

ROL DE CATEGORIAS

Cidadania: “1. Situação política de uma pessoa pelo reconhecimento de seu estatuto de Cidadão, o que lhe gera direitos a serem protegidos e assegurados pelo estado. 2. Um dos fundamentos do Estado democrático contemporâneo”.¹ “*Status* concedido àqueles que são membros integrantes de uma comunidade.”²

Cidadania da União Europeia: “A Cidadania europeia é mais que um conjunto de direitos que, em si mesmos, poderiam ser concedidos mesmo a quem não a possui. Ela pressupõe a existência de um vínculo de natureza política entre os Cidadãos europeus, embora não se trate de um vínculo de pertença a um povo. Pelo contrário, este vínculo político une os povos da Europa e decorre do seu compromisso recíproco de abrir as suas comunidades políticas respectivas aos outros Cidadãos europeus e de construir uma nova forma de solidariedade cívica e política à escala europeia. Tal vínculo não exige a existência de um povo, mas se baseia na existência de um espaço político europeu, do qual emergem direitos e deveres. Na medida em que não implica a existência de um povo europeu, a Cidadania procede conceptualmente de uma decomposição da nacionalidade.”³

Cidadão(s): “Diz-se de uma pessoa humana como membro de uma comunidade política, perante a qual se vincula com direitos e deveres. O atendimento desses direitos e deveres é uma das mais fortes motivações para constante melhoria da legislação nos Estados democráticos contemporâneos.”⁴

Crise: De acordo com Carlo Bordoni⁵, “a noção de crise transmite a imagem de um momento de transição de uma condição anterior para uma nova – de uma transição que se presta necessariamente ao crescimento, como prelúdio de uma melhoria

¹ MELO, Osvaldo Ferreira de. **Dicionário de política jurídica**. Florianópolis: OAB/SC, 2000. p. 20.

² MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 76.

³ POIARES MADURO, Miguel. Conclusões do Advogado-Geral. Luxemburgo, 30 de setembro de 2009. In: UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-135/08. Janko Rottmann contra Freistaat Bayern. **Porta InfoCuria**, 2009. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=72572&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6552306>>. Acesso em: 13 ago. 2020. Considerando 23.

⁴ MELO, Osvaldo Ferreira de. **Dicionário de política jurídica**. Florianópolis: OAB/SC, 2000. p. 20.

⁵ BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo. **Estado de crise**. Rio de Janeiro: Zahar, 2016. p. 11

para um status diferente, um passo adiante decisivo.” Já Gianfranco Pasquino⁶ define crise como “um momento de ruptura no funcionamento de um sistema, a uma mudança qualitativa em sentido positivo ou em sentido negativo, a uma virada de improviso, algumas vezes até violenta e não prevista no módulo normal segundo o qual se desenvolvem as interações dentro do sistema em exame. [...] Existem vários tipos de Crises. As Crises podem ser internas ao sistema, quando surgem de contrastes entre os componentes do sistema, ou externas ao mesmo, quando o estímulo vem de fora. Podem ser genéticas, quando se apresentam no momento mesmo em que o sistema inicia sua existência, e funcionais quando se verificam no curso do funcionamento mesmo do sistema. Podem ser fisiológicas, quando dizem respeito ao funcionamento do sistema e provocam a adaptação do mesmo, e patológicas quando dizem respeito à estrutura do sistema e provocam sua mudança. As Crises funcionais podem, por sua vez, ser Crises de sobrecarga quando o sistema deve fazer frente a mais problemas e questionamentos do que aqueles a que é capaz de responder ou Crises de carestia quando o sistema não consegue extrair de dentro de si mesmo ou do ambiente recursos suficientes para seu funcionamento. [...] Segundo o tipo de sistema em que se manifestam, podemos distinguir três espécies de Crises: Crise do sistema político; Crise governamental e Crise internacional. [...] As Crises governamentais dizem respeito ao funcionamento do subsistema Governo e podem ser geradas por fatores internos ao contexto governamental ou por interações da estrutura governamental com a sociedade. [...] Em geral, o elemento determinante da Crise de Governo se acha a nível das relações entre classe política e sociedade e pode depender da falta de representatividade da classe política no poder (para a qual o Governo vem a ser considerado “comitê executivo da burguesia”, representante dos interesses de uma parte apenas da comunidade política), da falta de legitimação do sistema que é rejeitado por fortes grupos da comunidade e pela falta de eficácia em responder aos questionamentos da comunidade.”

Crise da democracia: Para o presente estudo, toma-se como ideia de crise da democracia a noção de que se está vivendo um momento de transição, para que a democracia consiga acompanhar as transformações deste século XXI, entendendo-

⁶ BOBBIO, Norberto. MATEUCCI, Nicolla. FRANCO, Giancarlo. **Dicionário de Política**. Vol. I, 11ª ed., Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 303-305.

se, sobretudo, que se está diante de uma crise do tipo fisiológica, conforme definição apresentada por Pasquino no conceito de crise acima apresentado, e ainda de uma crise governamental, também conforme descrição acima, que vai se acentuando em diversos lugares do mundo, especialmente porque a ela se somam diversas outras crises, como as atuais crises sanitária, econômica, ambiental e migratória, em que a incapacidade de respostas dos governos aos problemas postos à sociedade hodierna vem fomentando as turbulências e aumentando a sensação de desconforto e insatisfação dos cidadãos com a forma como estão sendo exercidas suas democracias. Ressalva-se, porém, que embora se fale de uma crise global da democracia liberal, esta possui particularidades e especificidades em cada cenário analisado, embora possa haver também pontos de convergência, seja quanto às causas ou consequências observadas em diversos países. No presente estudo, a preocupação maior está relacionada com a constatação de causas gerais observadas no cenário global, e de forma mais específica nos casos mais emblemáticos da União Europeia hoje, que são, sem dúvida, os de Hungria e Polônia, como se verá no decorrer deste estudo.⁷

Democracia liberal: Modelo de democracia caracterizado pelo amplo respeito e proteção às liberdades e direitos fundamentais, bem como ao pluralismo político e cultural; clara separação entre os poderes; amplo acesso e garantia de competição justa na arena política; garantia de igualdade jurídica a todos os cidadãos em um Estado de Direito em que haja clareza, estabilidade, universalidade e não retroatividade das leis; e, sobretudo, soberania popular.⁸

Democracia iliberal: Sinônimo de uma democracia sem direitos, este modelo tende a emergir “particularmente em lugares onde a maioria opta por subordinar as instituições independentes aos caprichos do executivo ou por restringir os direitos das minorias que a desagradam”.⁹

Estado de Direito: Ideal de subordinação do poder político a regras gerais, abstratas e não retroativas. Pretende combater a arbitrariedade e o abuso de poder

⁷ Conceito elaborado pela autora.

⁸ DIAMOND, Larry. **O espírito da democracia:** a luta pela construção de sociedades livres em todo o mundo. Curitiba: Atuação, 2015. p. 32.

⁹ MOUNK, Yacha. **O povo contra a democracia:** por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. Livro digital Kindle. Posição 516.

por meio da institucionalização de um “governo das leis, não dos homens”, ou, em outras palavras, de um governo da razão.¹⁰

Estado-Membro: Estados soberanos que integram a União Europeia a partir de adesão voluntária aos Tratados constitutivos.

Estado nacional: É “uma ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”.¹¹

Globalização: “Processos de interferência dos atores transnacionais na soberania, na identidade, nas redes de comunicação, nas orientações e na chance de poder dos Estados nacionais.”¹²

Iniciativa de Cidadania Europeia: Consiste na possibilidade de um milhão, pelo menos, de cidadãos da União Europeia, nacionais de um número significativo de Estados-Membros, poder tomar a iniciativa de convidar a Comissão Europeia a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma proposta legislativa adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um ato jurídico da União para aplicar os Tratados.¹³

Interconstitucionalidade: Teoria desenvolvida pela doutrina portuguesa que “busca promover o entrelaçamento / interação reflexiva entre normas constitucionais de distintas fontes, solucionando as disputas sem a imposição *top down* na relação entre elas – sempre no pressuposto de que não há (nem deve haver) uma última instância decisória em matéria jurídico constitucional na UE (onde, de resto, tudo se deve resolver em termos de competência, não em termos de hierarquia)”.¹⁴

¹⁰ MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação dos poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 75.

¹¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do estado**. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 104.

¹² BECK, Ulrich. **O que é globalização?:** equívocos do globalismo: respostas da globalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 30.

¹³ Nos termos do artigo 11º, n. 4 do Tratado da União Europeia.

¹⁴ SILVEIRA, Alessandra. Interconstitucionalidade e não discriminação em razão da nacionalidade: análise crítica da recente jurisprudência do TC português. In: JERÓNIMO, Patrícia (Org.). **Temas de investigação em direitos humanos para o século XXI**. [S.l.]: Direitos Humanos – Centro de Investigação Interdisciplinar, 2016. p. 2.

Processo de Integração: Processo através do qual Estados se unem em blocos regionais, que normalmente se constitui de cinco fases: zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união econômica e monetária e união política.¹⁵

União Europeia: Comunidade política emergente que comporta uma reivindicação de autoridade normativa e política independente, porém não detém poder constituinte como o das comunidades políticas nacionais. Seu constitucionalismo assenta-se em uma legitimidade plural.¹⁶

¹⁵ D'ARCY, François. **União Européia:** instituições, políticas e desafios. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2002. p. 12.

¹⁶ POIARES MADURO, Miguel. **A constituição plural:** constitucionalismo e União Europeia. Cascais: Princípia, 2006. p. 8.

SUMÁRIO

RESUMO.....	13
ABSTRACT.....	15
INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1 DEMOCRACIA: DA CRISE GLOBAL E DO PAPEL DO ESTADO NO CONTEXTO DA DEMOCRACIA PÓS-NACIONAL	23
1.1 A CRISE DA DEMOCRACIA LIBERAL.....	25
1.2 DAS AMEAÇAS POPULISTAS E NACIONALISTAS NO CENÁRIO EUROPEU: OS CASOS DE HUNGRIA E POLÔNIA	37
1.3 DA DEMOCRACIA NO CONTEXTO PÓS-NACIONAL	52
CAPÍTULO 2 DEMOCRACIA DA UNIÃO EUROPEIA: DA DEMOCRATIZAÇÃO JURÍDICA À GÊNESE DE UMA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA TRANSNACIONAL.....	59
2.1 CIDADANIA EUROPEIA: DA URGÊNCIA DE VIRAGEM DE UMA CIDADANIA DE DIREITOS PARA UMA CIDADANIA POLÍTICA.....	62
2.2 O ALEGADO DÉFICIT DEMOCRÁTICO EUROPEU SOB O PRISMA DA ATUAL CRISE DA DEMOCRACIA LIBERAL.....	68
2.3 A INICIATIVA DE CIDADANIA EUROPEIA.....	73
2.3.1 Aspectos legais	75
2.3.2 As experiências observadas a partir das primeiras propostas de ICE bem-sucedidas	84
2.3.3 A Iniciativa de Cidadania Europeia na jurisprudência do TJUE: o processo C-418/18	97
CAPÍTULO 3 DOS DESAFIOS ATUAIS E PERSPECTIVAS À DEMOCRACIA NA UNIÃO EUROPEIA.....	108
3.1 O PAPEL DO TJUE NA DEFESA DO ESTADO DE DIREITO NA UNIÃO EUROPEIA.....	109

3.2	O MECANISMO DE DEFESA DO ESTADO DE DIREITO PREVISTO NO ARTIGO 7º DO TUE: SUAS FRAGILIDADES E OS IMPASSES PARA SUA EFETIVAÇÃO.....	117
3.3	O QUEBRA-CABEÇAS INSTITUCIONAL PARA A DEFESA DO ESTADO DE DIREITO PROPOSTO PELA UE.....	122
3.4	“É NECESSÁRIA UMA NOVA EUROPA EM UM MUNDO TOTALMENTE NOVO”	128
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	138
	REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS	142

RESUMO

A presente Dissertação está inserida na área de concentração “Fundamentos do Direito Positivo”, vinculada à linha de pesquisa “Constitucionalismo e produção do Direito”, do curso de Mestrado em Ciência Jurídica do PPCJ da Univali, no programa de dupla titulação com a Universidade do Minho (Uminho), em Portugal. A composição teórica do trabalho tem por objetivo geral aprofundar os estudos acerca da democracia da União Europeia, tendo como pano de fundo o atual contexto de crise da democracia liberal observado no mundo ocidental. Busca-se, inicialmente, confirmar o diagnóstico de crise por que passam as democracias liberais no mundo hoje e identificar suas principais causas, analisando-se especialmente os casos mais preocupantes no cenário da UE para compreender como se deram as guinadas autoritárias na Hungria e na Polônia, que vêm desafiando as instituições da UE. Faz-se ainda neste tópico uma reflexão sobre o papel do Estado nacional no atual contexto de transformações decorrentes dos processos de globalização, verificando-se a urgência do desenvolvimento da democracia neste cenário pós-Estatal, ponto em que ganha relevância a experiência pioneira da UE como ordem política supranacional. Na sequência, volta-se para temas mais específicos e atuais da democracia na UE visando analisar o estágio de desenvolvimento em que se encontram a democracia e a cidadania na União, ao mesmo tempo em que se lança um debate sobre os argumentos que gravitam em torno do alegado déficit democrático europeu. A seguir, faz-se ainda uma análise detalhada sobre o inovador instrumento de democracia participativa incorporado no ordenamento jurídico da UE, a partir do Tratado de Lisboa, a Iniciativa de Cidadania Europeia, em que se busca demonstrar o papel relevante que pode desempenhar para o fomento da almejada cidadania política europeia. Por fim, dá-se enfoque à batalha pela defesa do Estado de direito que vem sendo travada na UE, especialmente diante das ameaças à ordem jurídica da União perpetradas pelos governos de Hungria e Polônia. Analisa-se, inicialmente, de que forma essa questão tem sido enfrentada no âmbito jurídico e político das instituições da União, e encerra-se com uma reflexão acerca da encruzilhada em que se encontra a UE, tendo em conta todo o contexto de crise que envolve o mundo hoje. A conclusão é de que o momento desafiador que se apresenta requer um aprofundamento e a plena efetivação da face política do

projeto europeu, de forma que possibilite definitivamente um maior envolvimento dos cidadãos nos processos de tomada de decisões.

Palavras-chave: Cidadania. Crise da Democracia. Democracia da União Europeia.

ABSTRACT

This dissertation part of the area of concentration "Fundamentals of Positive Law", and is linked to the line of research "Constitutionalism and the production of Law" of the Master's course in Legal Science of the PPCJ, Univali, Brazil, as part of a double degree program with the University of Minho (Uminho), Portugal. In terms of theoretical composition, the overall objective of this study is to further studies on the democracy of the European Union against the background of the current crisis of liberal democracy observed in the Western world. Initially, it seeks to confirm the diagnosis of the crisis that liberal democracies are going through and to identify their main causes, looking especially at the most worrying cases in the EU scenario in an attempt to understand the authoritarian U-turns in Hungary and Poland that have been challenging the EU institutions. This study also reflects on the role of the national state in the current context of transformations resulting from the processes of globalization, in which we see the urgency of the development of democracy in this post-State scenario, a point at which the pioneer experience of the EU, as a supranational political order, gains relevance. Next, we turn to more specific and current themes of democracy in the EU, seeking to analyse the current stage of development of democracy and citizenship in the Union, while launching a debate on the arguments surrounding the alleged European democratic deficit. At this point, we offer a detailed analysis of the innovative instrument of participatory democracy incorporated into the EU legal system from the Treaty of Lisbon; the European Citizens Initiative, seeking to demonstrate the important role it can play in fostering the desired European political citizenship. Finally, we discuss the battle to defend the rule of law that has taken place in the EU, especially in light of threats to the EU legal order perpetrated by the governments of Hungary and Poland. First, we examine how this issue has been tackled in the legal and political context of the EU institutions, then we reflect on the crossroads at which the EU now finds itself, set within the whole context of the current global crisis. The conclusion drawn from this study is that these challenging times require further investigation and full implementation of the political face of the European project, in order to definitively promote the greater involvement of citizens in decision-making processes.

Keywords: Citizenship. Crisis of Democracy. Democracy in the European Union.

INTRODUÇÃO

O objetivo institucional da presente Dissertação é a obtenção do Título de Mestre em Ciência Jurídica, pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica (PPCJ), da Universidade do Vale do Itajaí – inserindo-se na área de concentração “Fundamentos do Direito Positivo”, vinculada à linha de pesquisa “Constitucionalismo e produção do Direito” desta instituição –, e em Direito da União Europeia, pelo Centro de Estudos em Direito da União Europeia (CEDU) da Escola de Direito da Universidade do Minho, em que se busca aprofundar os estudos acerca da democracia da União Europeia, tendo como pano de fundo o atual contexto de crise da democracia liberal observado no mundo ocidental.

A democracia é um fenômeno social diretamente relacionado com a busca histórica da humanidade por liberdade, justiça e progresso, sendo, portanto, uma experiência em constante aprimoramento e transformação. Embora suas origens remetam à Grécia Antiga, o termo democracia ganhou diferentes significados na história, de acordo com contextos histórico-culturais diversos, e, bem por isso, a democracia hoje muito pouco ou quase nada se parece com aquela fundamentada por Sócrates, Aristóteles e Platão, sendo, atualmente, um produto das transformações vividas notadamente no século XX, e especialmente a partir de meados dos anos 1970, quando passou a ser a forma de governo adotada em grande parte do mundo ocidental.

Contudo, mesmo após um período de expansão considerável do número de democracias em todo o mundo no século passado, especialmente após o fim da Guerra Fria em 1989, “o crescimento da apatia política, amplamente observado, a perda do interesse e do compromisso políticos [...] e a redução maciça da participação popular na política institucionalizada”¹⁷, cada vez mais denunciam que a democracia no mundo passa por um momento delicado em que se observa também o retorno da ascensão de governos populistas e autoritários em diversas partes do globo, que oferecem respostas fáceis aos problemas de extrema complexidade enfrentados pela humanidade no mundo pós-moderno.

¹⁷ BAUMAN, Zygmunt. **Europa**: uma aventura inacabada. Rio de Janeiro: Zahar, 2006. p. 88

Diante deste contexto, já na virada do século, Wolkmer¹⁸ afirmava que era necessário reconhecer a crise da representação e redefinir o paradigma “em função de uma nova cultura política, fundada na participação dos sujeitos coletivos emergentes”, ideia também defendida por D’ávila¹⁹, para quem a “cidadania participativa”, ao lado também do Estado de Direito, da economia de mercado e das liberdades individuais, é determinante para o “bom funcionamento da democracia”.

Apoiando-se no pensamento de Habermas²⁰, adota-se a premissa de que parte do desgaste das democracias no plano nacional se dá em virtude dos desafios trazidos com a globalização que altera a lógica do poder e da soberania definida em termos exclusivamente nacionais, especialmente porque apresenta “problemas que não podem mais ser resolvidos no interior de um espaço definido em termos de Estado nacional ou pela via habitual do acordo entre Estados soberanos”, razão pela qual o esgotamento da soberania formatada no modelo do Estado nacional deve seguir e acabará por tornar necessária a constituição e ampliação das capacidades de ação política em um plano supranacional.

Assim, toma-se a União Europeia como paradigma do desenvolvimento de uma democracia neste contexto pós-nacional, em que se pretende observar a partir de sua evolução, e mesmo de suas falhas e tentativas de correção, os possíveis caminhos para o desenvolvimento da democracia num plano de governação multinível.

Porém, se os caminhos para a democracia no cenário nacional já encontram desafios enormes, por óbvio que estes não são menores nem mais simples em uma ordem supranacional, sendo difícil, por vezes, desvendar quais problemas democráticos residem no seio dos Estados, e quais de fato dizem respeito ao ente supranacional.

É o que se pode observar no caso da União Europeia, que, ao avançar de uma integração econômica e de mercado para uma integração política (ainda em

¹⁸ WOLKMER, Antonio Carlos. **Ideologia, estado e direito**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 95.

¹⁹ D’AVILA, Luiz Felipe. **10 mandamentos**: do país que somos para o Brasil que queremos. Rio de Janeiro: Topbooks, 2017. p. 169.

²⁰ HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. São Paulo: Unesp, 2018. p. 195.

construção), enfrenta, pelo menos desde a década de 1980, a questão de um alegado déficit democrático. Se por um lado é verdade que, por muito tempo, a estrutura da própria União favoreceu a existência deste déficit, há de se reconhecer também que muito foi e tem sido feito para reduzir os *gaps* de legitimidade e participação no plano supranacional europeu.

Neste contexto, o objetivo geral desta Dissertação consiste em aprofundar os estudos acerca da democracia da União Europeia, tendo como pano de fundo o atual contexto de crise da Democracia liberal observado especialmente no mundo ocidental.

Para tanto, tem-se como objetivos específicos:

- a) Analisar as causas que desencadearam e que seguem acentuando esta crise da democracia liberal observada no mundo hoje, especialmente no cenário europeu, ao mesmo tempo em que se pretende refletir sobre o papel desempenhado pelos Estados nacionais no mundo pós-moderno e globalizado em que se vive.
- b) Verificar de que maneira são compreendidas e exercidas a democracia e a cidadania no atual estágio de desenvolvimento do processo de integração político-jurídico da União Europeia.
- c) Compreender de que maneira os problemas enfrentados pelas democracias nacionais que integram a União Europeia refletem também em sua esfera política, e de que maneira as instituições da União vêm enfrentando tais desafios, e, por fim, analisar os principais problemas postos ao aprofundamento da democracia na União Europeia no mundo atual.

Para o delineamento da presente pesquisa, levantaram-se os seguintes questionamentos:

- a) Quais as causas que desencadearam e que seguem acentuando a crise da democracia liberal observada no mundo hoje e de que maneira afetam, em especial, a ordem jurídico-política em que se fundamenta a União Europeia?

- b) Quais são os pontos que se entendem centrais para a compreensão e para o atual desenvolvimento da democracia no âmbito da União Europeia?
- c) De que forma a União Europeia tem buscado enfrentar os problemas decorrentes desta crise por que passam as democracias liberais que formam sua ordem, e, ainda, o que é necessário para aprofundamento da sua democracia?

Assim, estabelece-se como hipóteses as que seguem:

- a) Em linhas gerais, a crise da democracia liberal que se observa em diversos países no mundo ocidental está em grande medida relacionada com as transformações decorrentes do processo de globalização que alterou a ordem política, econômica e social de tal forma que a figura do Estado-nação perdeu seu protagonismo e passou a dividir o poder de decisão com atores diversos, vendo-se também confrontado com problemas de origem global que impactam diretamente na esfera local, demandando soluções baseadas na cooperação entre atores e entidades transnacionais, o que acentua a sensação de distanciamento e a ausência de representatividade nos cidadãos, ponto em que se observa a relação mais estreita entre a crise da democracia no âmbito dos Estados nacionais e seu reflexo no cenário político da União Europeia.
- b) Sendo a União Europeia uma figura distinta do Estado-nação, a democracia em seu âmbito também se desenvolveu e está estruturada de forma diversa. Com um papel fundamental desempenhado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, pode-se afirmar que a evolução da cidadania e da democracia na UE foi ganhando força em grande parte pelo desenvolvimento de sua jurisprudência, que, desde as primeiras décadas do processo de integração, já foi evidenciando e aprofundando o caráter político da União, o que acabou refletindo também na forma como evoluíram os tratados constitutivos e nas ferramentas democráticas que se colocam à disposição dos cidadãos europeus atualmente.

- c) A União Europeia tem respondido às ameaças populistas e com cunho nacionalista e autoritário – vindas especialmente do leste, mas que ecoam também em diversos países do seu território – apoiando-se fundamentalmente nos instrumentos jurídicos postos à sua disposição pelos Tratados, o que se tem mostrado insuficiente e vem abalando a estrutura jurídico-política em que se fundamenta a integração europeia, razão pela qual se acredita que diante deste desafio, bem como dos demais que se colocam e se acentuam no atual contexto de pandemia em que se vive, para superar tais dificuldades é necessário aprofundar a integração política da União Europeia.

Para se responder às inquietações e confirmar ou não as hipóteses aventadas, o presente estudo está dividido em três capítulos. No primeiro, busca-se confirmar o diagnóstico de crise por que passam as democracias liberais no mundo hoje e, apoiando-se na literatura multidisciplinar, identificar suas principais causas, analisando-se especialmente os casos mais preocupantes no cenário da União Europeia para entender como se deu a guinada autoritária, especialmente na Hungria e na Polônia, que vem desafiando as instituições da UE e colocando em xeque muitos dos fundamentos em que se baseiam a própria estrutura jurídico-política da União. Ainda neste capítulo, faz-se um estudo sobre o papel do Estado nacional no atual contexto de transformações decorrente dos processos de globalização, verificando-se a urgência do desenvolvimento da democracia neste cenário pós-Estatal, ponto em que ganha relevância a experiência pioneira da União Europeia como ordem política supranacional.

O segundo capítulo volta-se para temas mais específicos da democracia na União Europeia em que, para além dos fatos históricos que deram origem a esta União de direito que a UE hoje representa, busca-se lançar um olhar sobre questões mais atuais relacionadas ao estágio em que se encontra o desenvolvimento da democracia na União. Inicialmente, faz-se uma análise sobre o contexto em que se desenvolveu a cidadania europeia, sua estreita relação com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e a necessidade de um aprofundamento para que se cumpra de maneira mais efetiva o objetivo de aproximar os cidadãos da União dos processos de tomada de decisão. Neste contexto, lança-se um debate sobre os argumentos que gravitam em torno do alegado déficit democrático europeu,

especialmente diante do cenário de crise da democracia liberal que se apresenta no primeiro capítulo. Ao final, faz-se uma análise detalhada sobre o inovador instrumento de democracia participativa incorporado no ordenamento jurídico da UE a partir do Tratado de Lisboa, a Iniciativa de Cidadania Europeia, em que se pretende demonstrar o papel relevante que pode desempenhar para o fomento da almejada cidadania política europeia.

Por fim, o terceiro e último capítulo, tem como enfoque a batalha pela defesa do Estado de direito que vem sendo travada na União Europeia, especialmente diante das ameaças à ordem jurídica da União perpetrada pelos governos da Hungria e da Polônia. Analisa-se, inicialmente, de que forma essa questão tem sido enfrentada no âmbito jurídico e político das instituições da União, e encerra-se o presente trabalho com uma reflexão acerca da encruzilhada em que se encontra a União Europeia atualmente, tendo em conta todo o contexto de crise que envolve o mundo hoje e que abala, em especial, a própria estrutura jurídico-política em que se fundamenta o processo de integração europeu.

O presente trabalho se encerra com as Considerações Finais, nas quais são apresentados aspectos destacados da Dissertação, seguidos de estimulação à continuidade dos estudos e das reflexões sobre a Democracia da União Europeia.

O recorte temporal é a análise contemporânea do tema, no sentido de se explorar primordialmente a literatura mais recente, especialmente fundada em pesquisas que retratam o contexto da democracia de forma geral e também específica em relação à União Europeia.

Quanto à Metodologia empregada, registra-se que, tanto na Fase de Investigação²¹ como na Fase de Tratamento de Dados, foi utilizado o Método Indutivo²² e acionadas as Técnicas do Referente²³, da Categoria²⁴, do Conceito

²¹ [...] momento no qual o Pesquisador busca e recolhe os dados, sob a moldura do Referente estabelecido [...].” (PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 13. ed. Florianópolis: Conceito, 2015. p. 87.)

²² [...] pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral [...].” (PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 13. ed. Florianópolis: Conceito, 2015. p. 91.)

²³ [...] explicitação prévia do(s) motivo(s), do(s) objetivo(s) e do produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para a atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa.”

Operacional²⁵ e da Pesquisa Bibliográfica²⁶, relacionadas ao tema objeto da pesquisa.

(PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 13. ed. Florianópolis: Conceito, 2015. p. 58.)

²⁴ [...] palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma ideia.” (PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 13. ed. Florianópolis: Conceito, 2015. p. 27.)

²⁵ [...] uma definição para uma palavra ou expressão, com o desejo de que tal definição seja aceita para os efeitos das ideias que expomos [...]”. (PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 13. ed. Florianópolis: Conceito, 2015. p. 39.)

²⁶ “Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais”. (PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 13. ed. Florianópolis: Conceito, 2015. p. 215.)

CAPÍTULO 1

DEMOCRACIA: DA CRISE GLOBAL E DO PAPEL DO ESTADO NO CONTEXTO DA DEMOCRACIA PÓS-NACIONAL

Como bem observa Dahl²⁷, o século passado foi um período de muitos revezes democráticos. De acordo com o autor, a democracia colapsou e foi substituída por um regime autoritário em mais de setenta ocasiões naquele período. Porém, apesar de tantos infortúnios, foi também um momento de extraordinário sucesso democrático, especialmente em suas últimas duas décadas. “O alcance global e a influência de ideias, instituições e práticas democráticas tornaram esse século, de longe, o período mais florescente para a democracia na história do homem”²⁸.

A queda do Muro de Berlim, a dissolução da União Soviética e o fim do *Apartheid* na África do Sul pareciam confirmar a audaciosa constatação de Fukuyama²⁹ que, em 1989, em seu polêmico “The end of History?”, anunciou que os eventos marcantes daquela década levavam a crer que se havia encontrado “o ponto final da evolução ideológica da humanidade e a universalização da democracia liberal ocidental como a forma final do governo humano”.³⁰ Não demorou, porém, a se perceber que tal constatação simplesmente não cabia (e certamente nunca caberá) na realidade da evolução social e política humana, marcada por um constante estado de evolução e mutação, já percebido ao longo da história e destacado com genialidade por Tocqueville, ainda no século XIX, como a necessidade de adaptar o governo “aos tempos e aos lugares” e de “modificá-lo segundo as circunstâncias e os homens”³¹, ensinamento que sempre se mantém atual.

²⁷ DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001. p. 161.

²⁸ DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001. p. 161.

²⁹ FUKUYAMA, Francis. The end of history? **The National Interest**, Summer 1989. Disponível em: <https://www.embl.de/aboutus/science_society/discussion/discussion_2006/ref1-22june06.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2020.

³⁰ FUKUYAMA, Francis. The end of history? **The National Interest**, Summer 1989. Disponível em: <https://www.embl.de/aboutus/science_society/discussion/discussion_2006/ref1-22june06.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2020. p. 2. Em tradução livre pela autora.

³¹ TOCQUEVILLE, Alexis de. **Da democracia na América**. Campinas: Vide, 2019. p. 17.

Contudo, não obstante o período de crescimento e expansão da democracia observado no mundo no final do século XX decorrente especialmente do fim da dualidade ideológica que marcou e separou a humanidade por um longo período, vemos, já naquele momento e principalmente neste início do século XXI, eventos políticos que levam a crer que a democracia vem sofrendo abalos ao redor do mundo.

Numa perspectiva mais atual, diversos são os exemplos que demonstram o momento de instabilidade política que o mundo atravessa, agravado ainda pelos desdobramentos da pandemia da Covid-19. A ascensão de movimentos com raízes “iliberais” e de governos populistas em diversos países da União Europeia e da América; a turbulência política em Belarus e as tensões crescentes entre Turquia, Grécia e Chipre que ameaçam a paz no continente europeu; o assassinato brutal de George Floyd nos Estados Unidos e os protestos violentos que se seguiram em 2020; o polêmico fim de mandato de Donald Trump nos Estados Unidos, que teve como capítulo final a invasão no Capitólio incitada pelo ex-presidente e que resultou na morte de cinco pessoas, são apenas alguns dos sinais claros de que a democracia corre perigo e que se está diante de um momento crucial da história da humanidade em que o debate sobre o tema ganha relevância e precisa ser ampliado.

Além disso, os arranjos políticos, econômicos e sociais decorrentes do processo de globalização também demonstram que é preciso, e até mesmo urgente, pensar a democracia para além das fronteiras do Estado nacional, sendo este certamente o maior e mais importante desafio deste século.

Assim, o presente capítulo tem por objetivo debater os principais fatos e argumentos que apontam para a existência de uma crise da democracia liberal em escala global e seus reflexos no plano político dos Estados-membros da União Europeia, dando-se especial enfoque para as ameaças trazidas pela ascensão de partidos e governos populistas que avançam para modelos iliberais de democracia no continente europeu. Além disso, o presente capítulo objetiva também tratar sobre a necessidade de releitura do papel do Estado nacional diante dos desafios enfrentados no mundo atual.

1.1 A CRISE DA DEMOCRACIA LIBERAL

Diamond³² observa que uma onda de expansão democrática global teve como marco inicial as transições para a democracia em Portugal, Espanha e Grécia, iniciadas em 1974, que, após anos de ditaduras violentas, conseguiram implementar regimes democráticos com bases sólidas.

De acordo com o autor, até meados da década de 1980, cerca de dois em cada cinco países eram democráticos, na década seguinte, especialmente após a queda do Muro de Berlim e do colapso da União Soviética, o número de democracias passou para três em cada cinco Estados no mundo, e observa que ainda que a partir de 1995 o número global de democracias tenha mais ou menos se estabilizado, “o nascimento de mais de noventa democracias nesse período representa a maior transformação da forma como os Estados são governados na história do mundo”.³³

Destaca-se, contudo, que ainda que diversas democracias tenham se consolidado em um mesmo momento histórico e, em alguns casos, em contextos políticos semelhantes, é fato que nem todas as democracias se desenvolveram ou são exercidas da mesma forma ou na mesma medida.

Nesse sentido, Diamond³⁴ acredita que, no campo conceitual, a democracia deve ser vista como um sistema político que varia em profundidade e que pode existir entre um limite mínimo e um máximo. Em um nível mínimo, segundo o autor, existe onde um povo tem a possibilidade de poder escolher e substituir seus líderes em eleições periódicas, livres e justas, desta forma, existe o que se chama de “democracia eleitoral”. Porém, afirma que a variação de qualidade em democracias eleitorais é muito grande e, não raro, são permeadas por eleições competitivas e incertas, onde podem existir abusos graves aos direitos humanos, bem como restrições significativas à liberdade, discriminação contra minorias, sem

³² DIAMOND, Larry. **O espírito da democracia**: a luta pela construção de sociedades livres em todo o mundo. Curitiba: Atuação, 2015. p. 14-15.

³³ DIAMOND, Larry. **O espírito da democracia**: a luta pela construção de sociedades livres em todo o mundo. Curitiba: Atuação, 2015. p. 14-15.

³⁴ DIAMOND, Larry. **O espírito da democracia**: a luta pela construção de sociedades livres em todo o mundo. Curitiba: Atuação, 2015. p. 32.

falar na possibilidade de corrupção generalizada, dominação estatal das mídias e meios de comunicação e um ambiente social de crime e violência generalizados.

Por tais razões, o autor³⁵ afirma que é desejável aspirarmos à democracia em um nível mais elevado, em que exista amplo respeito e proteção às liberdades e direitos fundamentais, bem como ao pluralismo político e cultural; clara separação entre os poderes; amplo acesso e garantia de competição justa na arena política; garantia de igualdade jurídica a todos os cidadãos em um Estado de Direito em que haja clareza, estabilidade, universalidade e não retroatividade das leis; e, sobretudo, soberania popular. Existindo em medida substancial, tais requisitos caracterizam um sistema de “democracia liberal”, modelo em que se fundamentaram as principais democracias no mundo, especialmente pós-1989.

Para Rawls³⁶, uma característica essencial da democracia liberal é o “pluralismo razoável”, definido em suas palavras como “o fato de que uma pluralidade de doutrinas abrangentes, razoáveis e conflitantes, religiosas, filosóficas e morais, é o resultado normal da sua cultura de instituições livres”. Desta forma, ocorre a união de doutrinas diferentes e irreconciliáveis com a finalidade de fundamentar a ideia de liberdade na mesma medida para todas as doutrinas, assim como a ideia de separação entre Igreja e Estado.

Neste ponto, oportuna se faz a observação de Bobbio³⁷, para quem a democracia pode ser considerada como o prosseguimento e o aperfeiçoamento do Estado liberal a ponto de justificar o uso desta expressão “democracia liberal”. Para ele, “não só o liberalismo é compatível com a democracia, mas a democracia pode ser considerada como o natural desenvolvimento do Estado liberal”, se tomada não pelo seu ideal igualitário, mas pela sua forma política baseada na soberania popular. Ainda de acordo com o pensamento do autor, existem boas razões que levam a crer que a relação entre democracia e liberalismo é complementar, no sentido em que a democracia é essencial para a salvaguarda dos direitos fundamentais considerados

³⁵ DIAMOND, Larry. **O espírito da democracia**: a luta pela construção de sociedades livres em todo o mundo. Curitiba: Atuação, 2015. p. 32.

³⁶ RAWLS, John. **O direito dos povos**: seguido de “A ideia de razão pública revista”. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2019. p. 163 e 173-174.

³⁷ BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 2000. p. 42-43.

a base do Estado liberal, ao mesmo tempo em que a proteção desses direitos é fundamental para o correto funcionamento do sistema democrático.

Porém, não obstante a existência de particularidades e níveis de democracia nos diversos sistemas adotados no mundo, pode-se afirmar que a própria história da democracia é marcada por momentos de expansão, sucesso, crises e até extinção. Nesse sentido, Dahl³⁸ alerta que ao se examinar a ascensão e a queda da democracia ao longo da história, fica evidente que não se pode contar que a democracia avançará ou sobreviverá para sempre, especialmente se recordarmos dos longos períodos em que desapareceram da face da Terra os governos democráticos.

Com uma visão mais crítica, Bordoni³⁹ afirma que nunca houve de fato uma era de ouro na democracia, “as aspirações, os mais importantes sistemas teóricos e as melhores intenções não foram exatamente postos em prática”. Para ele, diversas formas de governo induzem seus cidadãos a erro se dizendo democráticas sem de fato o serem, utilizam-se de falsas promessas, incitando apoio com base em presunções igualmente falsas, o que ocorre em um número tão grande que acaba por banalizar e esvaziar o próprio sentido original de democracia.

A verdade é que há muito tempo diversos autores observam um novo momento de crises e desafios para as democracias estabelecidas ao redor do mundo. Touraine⁴⁰, por exemplo, já no início dos anos 1990, alertava sobre os diversos sinais que apontavam para um enfraquecimento dos regimes democráticos. De acordo com o autor, a diminuição da participação política é o que foi designado por “crise de representação política”. Tal fenômeno, segundo ele, se traduz na percepção dos eleitores não mais estarem sendo representados por uma classe política voltada unicamente para seus interesses pessoais, seus projetos de poder e muitas vezes para o enriquecimento ilícito de seus membros.

³⁸ DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001. p. 35.

³⁹ BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo. **Estado de crise**. Rio de Janeiro: Zahar, 2016. p. 153.

⁴⁰ TOURAINE, Alain. **O que é a democracia?** 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1996. p. 18.

Enfraquecida desta forma, Touraine⁴¹ observa que a democracia pode ser destruída a partir de cima – por um poder autoritário –, ou a partir de baixo – pela violência acirrada pelas desigualdades sociais geradoras do caos e da divisão da sociedade –, ou, ainda, a partir de si mesma – através do “controle exercido sobre o poder pelas oligarquias ou partidos que acumulam recursos econômicos ou políticos para impor suas escolhas a cidadãos reduzidos ao papel de eleitores”.

É fato, porém, que a constatação de uma atual crise da democracia não é exclusividade do universo acadêmico ou científico, inúmeros são os sinais que demonstram o período conturbado que diversas democracias, mesmo as mais antigas e com raízes mais sólidas, vêm enfrentando neste início de século – as eleições fraudulentas na Venezuela de Maduro, as estratégias de concentração de poder político nas mãos do executivo na Turquia, na Hungria e na Polônia, e o recente golpe de Estado em Myanmar são exemplos claros da narrativa que se apresenta.

Uma das grandes questões envolvendo essa crise é a complexidade dos arranjos sociais, políticos e econômicos, bem como dos problemas que assolam o mundo, acentuados pelo processo de globalização, e que perpassam as fronteiras dos Estados-nação, onde se basearam, até então, os modelos e as noções de democracia. Isso ocorre especialmente tendo-se em vista que com a globalização e com estes novos arranjos, a territorialidade de certa forma se dissolve e deixa de ter um papel tão central nas relações políticas, econômicas, sociais, ambientais etc.

Como Beck⁴² afirma, o Estado nacional é um estado territorial, ou seja, a base do seu poder está no vínculo com determinado espaço. Com a globalização, surge a “sociedade mundial”, que acaba relativizando e interferindo na atuação do Estado nacional, uma vez que seu território e suas fronteiras são cruzados por “uma imensa variedade de lugares conectados entre si [...], estabelecendo novos círculos sociais, redes de comunicação, relações de mercado e formas de convivência”.

⁴¹ TOURAINE, Alain. **O que é a democracia?** 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1996. p. 18.

⁴² BECK, Ulrich. **O que é globalização?:** equívocos do globalismo: respostas da globalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 18.

Nesse sentido, é totalmente oportuna a definição de globalização que o autor traz quando afirma que esta significa, dentro desse cenário, os “processos, em cujo andamento os Estados nacionais veem a sua soberania, sua identidade, suas redes de comunicação, suas chances de poder e suas orientações sofrerem a interferência cruzada de atores transnacionais”.⁴³

É neste ponto que se vê em xeque a ideia clássica de democracia Republicana, aquela baseada em “um povo, um território, uma Constituição”, pois, diante de um cenário com arranjos tão complexos, marcado pela intensidade das relações transnacionais, a própria soberania do Estado nacional passa também a ser afetada, e, por consequência, a democracia também se vê desafiada. Além dos percalços e problemas internos que assolam de forma particular os Estados nacionais, ampliam-se também os problemas em escala global que refletem e deixam ainda mais conturbado o cenário local das democracias ao redor do mundo.

A lista de problemas de ordem global é extensa, complexa e de difícil resolução. Das ameaças nucleares às mudanças climáticas, das desigualdades abissais – que podem se acentuar ainda mais se não houver inteligência e sensibilidade humana no desenvolvimento tecnológico em andamento – às questões de saúde pública e econômicas, evidenciadas, por exemplo, pela pandemia da Covid-19, além também das questões envolvendo a simbiose entre o crime organizado e o corpo político, que simboliza uma doença em diversas democracias ao redor do mundo, entre tantos outros problemas enfrentados pela humanidade neste início de século. São questões de ordem global, mas que impactam efetivamente e também de forma particular cada Estado nacional, exigindo respostas que em muitos casos acabam acentuando crises já existentes e fazendo com que os cidadãos se sintam cada vez mais distantes e irrelevantes nos processos de tomada de decisões que impactam diretamente em suas vidas.

Neste cenário, Castells⁴⁴ afirma que a crise da democracia liberal é resultado da soma de diversos processos que se reforçam mutuamente. Segundo o autor, as economias nacionais foram sabotadas e desestruturadas pela globalização

⁴³ BECK, Ulrich. **O que é globalização?**: equívocos do globalismo: respostas da globalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 30.

⁴⁴ CASTELLS, Manuel. **Ruptura**: a crise da democracia liberal. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. p. 14.

da economia e da comunicação, resultando na limitação da “capacidade do Estado-nação de responder em seu âmbito a problemas que são globais na origem”.

Ainda de acordo com Castells⁴⁵, as incoerências latentes na economia e na sociedade transformadas pelo processo de globalização, a resistência identitária e a separação entre Estado e nação foram intensificadas na crise econômica de 2008-2010. Para ele, no contexto europeu, a crise econômica se estendeu à crise do Estado de bem-estar, com a participação dos partidos socialdemocratas nas políticas de austeridade exigidas para contornar a crise econômica, algo que cobrou um preço alto em países como França, Alemanha, Escandinávia, Reino Unido, Holanda e também Espanha, “onde as bases socialistas se sentiram traídas, aumentando a desconfiança política nos partidos tradicionais”.

Além disso, o autor⁴⁶ destaca o fato de que, neste momento em que foram exigidos mais sacrifícios dos cidadãos para sair da crise, em alguns países, como na Espanha, uma série de casos de corrupção política vieram à tona e acabaram por minar definitivamente a confiança nos políticos e nos partidos.

Também a par do processo de globalização que transformou intensamente o mundo, as sociedades e, por consequência, as relações de poder e política, a revolução tecnológica que se intensifica a cada dia tem uma parcela considerável de responsabilidade pela exacerbação desta crise, que transpassa a esfera política e passa a ser até mesmo existencial.

Neste aspecto, como bem observa Harari⁴⁷, “a crise da democracia liberal se desenrola não somente em parlamentos e seções eleitorais, mas também nos neurônios e sinapses”, revelando que a própria interpretação da existência humana está em um momento de questionamento e transformação. Nas palavras do autor:

O sistema político liberal tomou forma durante a era industrial para gerir um mundo de máquinas a vapor, refinarias de petróleo e aparelhos de televisão. Agora, tem encontrado dificuldade para lidar com as revoluções em curso na tecnologia da informação e na biotecnologia.

⁴⁵ CASTELLS, Manuel. **Ruptura**: a crise da democracia liberal. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. p. 17.

⁴⁶ CASTELLS, Manuel. **Ruptura**: a crise da democracia liberal. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. p. 17.

⁴⁷ HARARI, Yhuval Noah. **21 lições para o século XXI**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 8.

Políticos e eleitores mal conseguem compreender as novas tecnologias, que dirá regular seu potencial explosivo. A partir da década de 1990 a internet mudou o mundo, provavelmente mais do que qualquer outro fator, mas a revolução da internet foi dirigida mais por engenheiros que por partidos políticos. [...] O sistema democrático ainda está se esforçando por entender o que o atingiu, e está mal equipado para lidar com os choques seguintes, como o advento da inteligência artificial (IA) e a revolução da tecnologia de blockchain.⁴⁸

Harari⁴⁹ ressalta ainda o fato de que as revoluções nas áreas de biotecnologia e tecnologia da informação são realizadas por engenheiros, empresários e cientistas, atores sociais sem representação política e que certamente têm pouca consciência ou preocupação sobre as consequências políticas de suas ações e decisões. E afirma que, no momento, parece pouco provável que Parlamentares e partidos políticos serão capazes de assumir essas questões.

O autor⁵⁰ chama atenção também para o fato de que “o poder disruptivo da tecnologia nem chega a ser prioridade na agenda política”. Para corroborar sua assertiva, cita o exemplo das eleições presidenciais americanas de 2016, em que Donald Trump preferiu se valer da afirmação de que mexicanos e chineses iriam tomar os empregos dos americanos, mas jamais mencionou o fato de que a ameaça verdadeira aos empregos vem dos algoritmos. Para ele, “esse pode ser um dos motivos (embora não o único) pelo qual até mesmo eleitores no coração do Ocidente liberal estão perdendo a fé na narrativa liberal e no processo democrático”. Do seu ponto de vista, ainda que as pessoas comuns não sejam capazes de perceber as implicações da inteligência artificial e da biotecnologia, conseguem sentir que, de certa forma, o futuro as está deixando para trás.⁵¹

Também neste cenário das transformações tecnológicas, importante se faz a observação do papel das mídias sociais e da forma como uma liberdade de

⁴⁸ HARARI, Yhuval Noah. **21 lições para o século XXI**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 17.

⁴⁹ HARARI, Yhuval Noah. **21 lições para o século XXI**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 18.

⁵⁰ HARARI, Yhuval Noah. **21 lições para o século XXI**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 18.

⁵¹ HARARI, Yhuval Noah. **21 lições para o século XXI**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 19.

expressão ainda mais ampla e de maior alcance impacta nos arranjos políticos e na forma como a própria democracia é vista.

Mounk⁵² observa que, no decorrer dos últimos vinte e cinco anos, o crescimento acelerado da internet e, especialmente, das mídias sociais “desequilíbrio a balança do poder entre *insiders* e *outsiders* políticos”. De acordo com o autor:

Hoje, qualquer cidadão é capaz de viralizar uma informação para milhões de pessoas a grande velocidade. Os custos de se organizar politicamente despencaram. E, à medida que o abismo tecnológico entre o centro e a periferia se estreitava, os incitadores da instabilidade levavam vantagem sobre as forças da ordem.⁵³

Contudo, o atual ambiente político no mundo leva a crer que aquilo que parecia ser a chave para o fortalecimento da democracia e uma forma de torná-la mais próxima dos cidadãos acabou por mostrar também outra face: as mídias sociais se tornaram um ambiente hostil e intolerante, acirrando a polarização política e expondo ainda mais as fragilidades dos sistemas políticos ao redor do mundo, além de terem se tornado também uma arma poderosa para a criação de realidades paralelas e disseminação de ideologias, pelos próprios partidos políticos, que propagam o ódio. Desta forma, no lugar de aproximar os cidadãos da política, parecem acentuar o estado de crise em que a democracia já se encontrava anteriormente.

Sobre estes riscos, já em 1994, Bobbio alertava:

Sabemos por experiência própria que no momento mesmo em que a democracia se expande ela corre o risco de se corromper, já que se encontra continuamente diante de obstáculos não previstos que precisam ser superados sem que se altere a sua própria natureza, e está obrigada a se adaptar continuamente à invenção de novos meios de comunicação e de formação da opinião pública, que podem ser usados tanto para infundir-lhe vida nova quanto para entorpecê-la.⁵⁴

⁵² MOUNK, Yacha. **O povo contra a democracia**: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 32.

⁵³ MOUNK, Yacha. **O povo contra a democracia**: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 32.

⁵⁴ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017. p. 10.

Porém, de acordo com Mounk⁵⁵, até 2014 ou 2015, “o senso comum sobre as mídias sociais era predominantemente positivo”. Tal otimismo em relação ao potencial das mídias sociais para aprofundar e difundir a democracia vinha no embalo de fatos importantes acontecidos no início desta década, especialmente pelos eventos que ficaram conhecidos como a “primavera árabe”, em 2010, quando multidões tomaram as ruas na Tunísia, no Egito, na Líbia e na Síria, protestando contra os abusos de regimes autoritários a partir de movimentos que tiveram início nas redes sociais.

O autor ainda destaca que “a capacidade de comunicação de muitos-para-muitos facilitou demais a coordenação dos ativistas”, o que ganhou ênfase e se acentuou também na esteira da crise financeira de 2008-2010 em países como os Estados Unidos⁵⁶. Porém, também afirma que, desde o início deste processo, houve advertências de que as novas ferramentas digitais poderiam ser usadas tanto para o bem quanto para o mal, e aponta as eleições presidenciais americanas de 2016 como o momento crucial em que as mídias sociais tiveram seu protagonismo subvertido para o mal, especialmente pela campanha de Donald Trump⁵⁷. De fato, desde então os termos “*fake news*” e “pós-verdade” se propagaram e tomaram proporções globais, sendo mais um dos problemas com os quais as democracias ao redor do mundo estão sendo obrigadas a lidar.

Mas há de se reforçar que esta polarização política é alimentada constantemente nas redes sociais também pelos núcleos mais radicais dos próprios partidos políticos e grupos de interesses que propagam o disparo em massa de mensagens carregadas de “narrativas falsas, facciosas e, muitas vezes, deliberadamente enganadoras”, como bem observa Applebaum⁵⁸, para quem, ainda, as falsas percepções de mundo são incentivadas pelos próprios algoritmos das redes sociais, que foram idealizados para manter as pessoas conectadas e gerar dependência, estimulando emoções, especialmente a ira e o medo.

⁵⁵ MOUNK, Yacha. **O povo contra a democracia**: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 174-175.

⁵⁶ MOUNK, Yacha. **O povo contra a democracia**: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 174.

⁵⁷ MOUNK, Yacha. **O povo contra a democracia**: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 177.

⁵⁸ APPLEBAUM, Anne. **O crepúsculo da democracia**: o fracasso da política e o apelo sedutor do autoritarismo. Lisboa: Bertrand, 2020. p. 114-115.

Neste ponto, vale ainda a transcrição do pensamento da autora quando observa que:

As instituições democráticas modernas, construídas para uma era com tecnologias da informação muito diferentes, proporcionam muito pouco conforto àqueles que se sentem irritados com a dissonância. As eleições, as campanhas, as formações de coligações – tudo isso parece retrógrado num mundo onde as coisas acontecem tão depressa. Podemos premir um botão no nosso telefone e comprar um par de sapatos, mas a formação de um governo de coligação na Suécia pode demorar meses. [...] Ao nível internacional, este cenário é ainda pior: as instituições multinacionais como a União Europeia e a OTAN têm extrema dificuldade em tomar decisões rápidas ou fazer grandes mudanças.⁵⁹

Também nesse sentido, Runciman⁶⁰ observa que uma das “frustações persistentes com relação à democracia contemporânea, além de sua incapacidade de resposta imediata, é sua artificialidade inerente”, e, neste ponto, afirma que nada parece mais artificial do que os partidos políticos. Não por acaso, como bem observa o autor, na era digital, a característica mecânica da política partidária se converteu em sua maldição, razão pela qual muitos partidos políticos de massa ao redor do mundo encontram-se em franca decadência, o que se comprova pelo resultado das eleições mais recentes nas principais democracias ao redor do mundo.⁶¹

Para ilustrar, o autor aponta o resultado das eleições francesas de 2017, em que nenhum dos dois principais partidos que dominou a política na França nos últimos cinquenta anos chegou ao segundo turno, destacando também a erosão dos partidos tradicionais na Holanda, Grécia e Itália.⁶²

Pode-se destacar também o exemplo brasileiro nas eleições de 2018 – marcadas também por um festival generalizado de *fake news* –, em que a vitória do presidente eleito Jair Bolsonaro refletiu na eleição de um grande número de deputados e também de governadores, em todo o Brasil, filiados ou aliados ao seu partido, até então sem expressão ou representação política relevante no país. Além disso, a eleição do atual presidente brasileiro também foi impulsionada pelo alcance das mídias sociais e os desdobramentos da opinião pública sobre os casos de

⁵⁹ APPLEBAUM, Anne. **O crepúsculo da democracia**: o fracasso da política e o apelo sedutor do autoritarismo. Lisboa: Bertrand, 2020. p. 118.

⁶⁰ RUNCIMAN, David. **Como a democracia chega ao fim**. São Paulo: Todavia, 2018. p. 155.

⁶¹ RUNCIMAN, David. **Como a democracia chega ao fim**. São Paulo: Todavia, 2018. p. 158.

⁶² RUNCIMAN, David. **Como a democracia chega ao fim**. São Paulo: Todavia, 2018. p. 158

corrupção que tomaram conta da política no Brasil especialmente na última década, mergulhando o país numa polarização política disruptiva que segue se acentuando mesmo diante da atuação catastrófica do atual governo no enfrentamento da pandemia da Covid-19.

Em contraposição a essa decadência dos partidos tradicionais, Runciman⁶³ aponta que os partidos políticos que mais fizeram sucesso nos últimos anos são aqueles que conseguiram se converter em movimentos sociais, em grande medida se beneficiando da força dos efeitos de rede proporcionados pelas mídias sociais. O autor observa que tais movimentos “crescem depressa, e proporcionam um envolvimento político mais imediato e direto que o disponível nos partidos políticos convencionais”. Contudo, alerta para o risco de tais movimentos acabarem se convertendo justamente naquilo que vêm tentando explorar e combater, ou seja, podem se tornar uma versão esvaziada daquilo que já tínhamos nos partidos políticos, citando o movimento “En Marche”, na França, como exemplo desta situação⁶⁴.

Diante deste cenário, pode-se afirmar que, no ambiente virtual, a máxima democrática de Bobbio traduzida pela ideia de “uma cabeça, um voto”⁶⁵, pode converter-se na ideia de “uma cabeça, uma voz”⁶⁶, mas é fato que quem fala quer ser ouvido, e no eco de tantas vozes, algumas verdadeiras e outras falsas, a sensação de exclusão do sistema decisório pode parecer ainda maior e acentuar a sensação de distanciamento político e de falta de representatividade, tornando o terreno ainda mais fértil para a intolerância e a polarização políticas.

⁶³ RUNCIMAN, David. **Como a democracia chega ao fim**. São Paulo: Todavia, 2018. p. 158-159.

⁶⁴ Nas palavras de Runciman: “O En Marche não se limitou a usar o Facebook. Acabou parecido com ele. Sua rede é vasta, mas a hierarquia é altamente vertical. O homem que está no topo está sozinho, Macron, foi ridicularizado quando se comparou ao deus romano Júpiter. No começo do seu mandato, reuniu os deputados do Parlamento em Versalhes, e discursou para eles como se fosse um cruzamento entre De Gaulle e Luís XIV. Ainda assim, quem ele realmente lembra é Mark Zuckerberg. Usa a linguagem da comunidade enquanto acumula autoridade pessoal. Na falta de uma estrutura partidária convencional, Macron se esforça para encontrar meios de unir as duas coisas.” (RUNCIMAN, David. **Como a democracia chega ao fim**. São Paulo: Todavia, 2018. p. 159-160.)

⁶⁵ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 57.

⁶⁶ Expressão utilizada por David Runciman em seu *podcast* “Talking Politics”, no episódio “Fukuyama on History” (RUNCIMAN, David. *Fukuyama on history*. **Podcast Talking Politics**, 25 maio 2020. Plataforma Deezer.).

Deve-se destacar, porém, que apesar de todos os desafios e problemas apresentados à democracia com o incremento das mídias sociais em seu contexto, os cuidados com o cerceamento de liberdades devem ser redobrados. Nesse sentido, Mounk⁶⁷ alerta para o fato de que com a “disseminação dos discursos de ódio e das *fake news*, muitos já pedem que as empresas de mídias — ou os governos — atuem como censores”. Uma via extremamente perigosa, tendo em vista que se governos ou executivos passarem a determinar o que pode ser dito por quem, a liberdade de expressão certamente acabará sendo destruída, o que resultará também na morte da própria democracia, pois, como explica Dahl⁶⁸, assim como outros direitos essenciais para um processo democrático, a liberdade de expressão tem seu próprio valor, na medida em que contribui para a autonomia e para o julgamento moral e para uma vida boa e livre.

O advento das mídias sociais, seu alcance e sua influência na política é ainda um fenômeno muito recente e que precisa ser visto com cautela, não se pode apressar as coisas e cair na tentação do caminho “fácil” em busca de controle para o exercício deste direito vital para as sociedades democráticas, que é a liberdade de expressão.

Por isso, para que seja possível tornar a era digital segura para a democracia, é preciso ser capaz de “exercer influência não apenas sobre quais mensagens são difundidas nas mídias sociais, mas também sobre como tendem a ser recebidas”⁶⁹. Mais do que nunca se fazem oportunos os ensinamentos de Mill⁷⁰, que defendia a importância de se ouvir com respeito e gratidão os pontos de vista distintos, pois são na realidade uma oportunidade de crescimento e também uma forma de reforçar ou de revisar convicções pessoais ou coletivas sobre determinado assunto. É preciso propagar a tolerância e encontrar formas de canalizar o alcance das mídias sociais para o fortalecimento da democracia, e não para contribuir com a sua erosão.

⁶⁷ MOUNK, Yacha. **O povo contra a democracia**: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. Livro digital Kindle. Posição 412.

⁶⁸ DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001. p. 64.

⁶⁹ MOUNK, Yacha. **O povo contra a democracia**: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. Livro digital Kindle. Posição 415.

⁷⁰ MILL, John Stuart. **Sobre a liberdade**. São Paulo: Schwarcz, 2017. p. 128.

Os embates e divergências fazem parte da essência da democracia. Na melhor expressão de Levitsky e Ziblatt⁷¹, “alguma polarização é saudável – e até necessária – para a democracia”. O problema é quando as sociedades se dividem de maneira tão profunda e “em campos políticos cujas visões de mundo não são apenas diferentes, mas mutuamente excludentes”⁷².

Neste contexto, as rivalidades partidárias acabam se convertendo em ameaças mútuas e, conforme a tolerância vai sendo deixada de lado, os políticos se sentem tentados a também deixar de lado as regras do jogo democrático para vencer a qualquer custo, o que acaba abrindo espaço para a ascensão de líderes populistas, assunto que, por ser de extrema relevância para a democracia na União Europeia, será abordado especificamente no próximo tópico.

1.2 DAS AMEAÇAS POPULISTAS E NACIONALISTAS NO CENÁRIO EUROPEU: OS CASOS DE HUNGRIA E POLÔNIA

Castells⁷³ não poderia ser mais preciso em seu diagnóstico ao afirmar que o medo da globalização faz com que haja um movimento em busca de refúgio na figura da nação. A proteção do Estado, segundo ele, é invocada pelo temor do terrorismo, ao mesmo tempo em que as principais dimensões da globalização – o multiculturalismo e a imigração – induzem o retorno à “comunidade identitária”. Neste contexto, emerge uma busca por novos atores políticos em que se possa confiar, ante a desconfiança latente nos partidos e nas instituições. Ainda de acordo com o autor:

Em todas as sociedades, os setores sociais mais vulneráveis são os que reagem, movidos pelo medo, à mais poderosa das emoções, e se mobilizam em torno daqueles que dizem aquilo que o discurso das elites não lhes permite dizer. Daqueles que, sem rodeios, articulam um discurso xenófobo e racista. Daqueles que apelam para a força do Estado como forma de resolver ameaças. Daqueles que simplificam os problemas mediante a oposição entre o em cima e o embaixo. E daqueles que denunciam a corrupção imperante em todo

⁷¹ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. p. 115.

⁷² LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. p. 115-116.

⁷³ CASTELLS, Manuel. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. p. 37.

canto, embora em muitos casos eles e elas façam parte dessa mesma corrupção.⁷⁴

Indo ao encontro de tal assertiva, Bordoni⁷⁵ afirma que em todas as ocasiões em que as massas procuraram se afirmar em oposição à injustiça, corrupção ou desgoverno, surgiu imediatamente a figura de um líder inevitável, normalmente um demagogo, comandante da massa, pronto para promover e controlar protestos, tirando o máximo poder possível de tal situação.

Em sua obra mais recente, Fukuyama⁷⁶ observa que ultimamente, em diversos casos, é possível observar a existência de um líder político que mobiliza seguidores em torno da ideia que a dignidade de grupo vem sendo afrontada, depreciada ou até mesmo desconsiderada. Essa ideia, segundo ele, fomenta um ressentimento coletivo que motiva a busca pelo reconhecimento público da dignidade do grupo em questão. O autor assinala que o peso emocional dessa busca por reconhecimento da dignidade perdida ou abalada gera uma mobilização muito maior do que a busca por uma maior vantagem econômica. É certamente nesta toada que líderes populistas vêm tentando conquistar espaço atualmente, alimentando a ilusão de que somente o retorno ao Estado nacional é capaz de “salvar” o povo da dominação, da opressão e da perda de identidade cultural decorrentes do mundo globalizado.

Neste panorama, retomando-se os ensinamentos de Castells⁷⁷, destaca-se que a crise de legitimidade democrática acabou fomentando um discurso do medo, desembocando em uma prática política que propõe um retorno às origens do Estado “como centro da decisão, acima das oligarquias econômicas e das redes globais”; um retorno também à família patriarcal como instituição capaz de uma proteção cotidiana frente ao caos; e, ainda, um retorno “a Deus como fundamento”.

Tais retornos têm como finalidade primordial a reconstrução das instituições em torno desses três pilares históricos agora fortemente ameaçados pelas mudanças advindas de uma sociedade de redes, fundamentada numa

⁷⁴ CASTELLS, Manuel. **Ruptura**: a crise da democracia liberal. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. p. 37.

⁷⁵ BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo. **Estado de crise**. Rio de Janeiro: Zahar, 2016. p. 158.

⁷⁶ FUKUYAMA, Francis. **Identity**: the demand for dignity and the politics of resentment. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2018. Livro digital Kindle. Posição 247. Em tradução livre pela autora.

⁷⁷ CASTELLS, Manuel. **Ruptura**: a crise da democracia liberal. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. p. 37.

economia global, e que tem como características marcantes uma miscelânea cultural e uma política de burocracias partidárias.

Tal reconstrução, ainda de acordo com Castells⁷⁸, tem como fio condutor uma afirmação apoiada em um líder ou em uma causa que contradiz as instituições deslegitimadas. Propõe-se, em contra partida, uma nova legitimidade que funciona por oposição e se estabelece a partir de um discurso fundamentado em uma “rejeição geral ao estado de coisas, prometendo a salvação por meio da ruptura com essa ordem incrustada nas instituições e com essa cultura das elites cosmopolitas” que ameaçam a ordem social historicamente estabelecida mediante a invasão do desconhecido. É deste panorama que o populismo tem-se apropriado e emergido com força em diversas democracias ao redor do mundo, e de uma forma bastante peculiar e preocupante na Europa.

Galston⁷⁹, por sua vez, destaca outros fatores importantes que explicam a ascensão do populismo. O autor afirma que inicialmente creditava à recessão econômica iniciada em 2007 e acentuada nos anos seguintes a culpa pelo surgimento de líderes e movimentos populistas nas principais democracias liberais, especialmente nos Estados Unidos e na Europa, decorrente de um desemprego persistente e da perda de confiança de grupos e regiões nos principais partidos e instituições estabelecidas.

Porém, com o decorrer do tempo, Galston⁸⁰ afirma ter percebido que o cenário era ainda mais complexo e que a economia era sim um fator importante, mas não o único responsável por este fenômeno. À crise econômica, segundo ele, somou-se a incapacidade de Estados Unidos, Reino Unido e União Europeia lidarem com as ondas de imigração, e destaca que análises pós-eleições demonstram que as preocupações com a imigração impulsionaram em grande parte o referendo do *Brexit*, as eleições presidenciais dos EUA em 2016 e os ganhos dos partidos de extrema-direita em toda a Europa. Além disso, o autor também acrescenta as

⁷⁸ CASTELLS, Manuel. **Ruptura**: a crise da democracia liberal. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. p. 37.

⁷⁹ GALSTON, William A. The populist challenge to liberal democracy. **Journal of Democracy**, v. 29, n. 2, p. 5-19, Apr. 2018. Disponível em: <<https://www.journalofdemocracy.org/articles/the-populist-challenge-to-liberal-democracy/>>. Acesso em: 6 jun. 2021. p. 7.

⁸⁰ GALSTON, William A. The populist challenge to liberal democracy. **Journal of Democracy**, v. 29, n. 2, p. 5-19, Apr. 2018. Disponível em: <<https://www.journalofdemocracy.org/articles/the-populist-challenge-to-liberal-democracy/>>. Acesso em: 6 jun. 2021. p. 8.

mudanças tecnológicas, que destacam a meritocracia daqueles que têm maior acesso à educação nos grandes centros causando um sentimento de marginalização àqueles que vivem em áreas rurais ou em cidades menores.

À luz dessa aparente incapacidade de resolver problemas crescentes, os governos de todo o Ocidente enfrentam uma crescente ira pública. Disso resulta uma maior demanda popular por líderes fortes e, se aproveitando deste quadro, atores políticos em ascensão começam a questionar princípios liberal-democráticos fundamentais, como o Estado de Direito, a liberdade da imprensa, os direitos das minorias, entre outros. Assombrosamente, parece estar se abrindo uma porta para um retorno às formas de autoritarismo descritas por muitos como relíquias do passado.⁸¹

Applebaum⁸² explica que “o autoritarismo apela, simplesmente, às pessoas que não conseguem tolerar a complexidade. [...] É antipluralista. Desconfia das pessoas com ideias diferentes. É alérgico a debates intensos.” Nesse sentido, a autora acredita que as pessoas são atraídas por ideias autoritárias porque não suportam divisões, se sentem irritadas e desconfortáveis com as divergências de opiniões e de experiências e porque preferem a unidade. Assim sendo, pode-se dizer que estas pessoas com uma “predisposição autoritária” têm uma mentalidade simplista e buscam soluções numa linguagem política que as proporcione mais conforto e segurança.⁸³

De acordo com Plattner⁸⁴, atualmente um dos maiores desafios para a democracia é colocado pela dramática mudança no cenário dos partidos políticos, especialmente na Europa, mas também em algumas outras partes do mundo em que se tem observado a ascensão de uma variedade de candidatos e movimentos populistas, o que se justifica, em parte, pelo drástico declínio no apoio aos partidos

⁸¹ GALSTON, William A. The populist challenge to liberal democracy. **Journal of Democracy**, v. 29, n. 2, p. 5-19, Apr. 2018. Disponível em: <<https://www.journalofdemocracy.org/articles/the-populist-challenge-to-liberal-democracy/>>. Acesso em: 6 jun. 2021. p. 8-9.

⁸² APPLEBAUM, Anne. **O crepúsculo da democracia**: o fracasso da política e o apelo sedutor do autoritarismo. Lisboa: Bertrand, 2020. p. 25.

⁸³ APPLEBAUM, Anne. **O crepúsculo da democracia**: o fracasso da política e o apelo sedutor do autoritarismo. Lisboa: Bertrand, 2020. p. 108.

⁸⁴ PLATTNER, Marc F. Illiberal democracy and the struggle on the right. **Journal of Democracy**, v. 30, n. 1, p. 5-19, Jan. 2019. Disponível em: <<https://journalofdemocracy.org/articles/illiberal-democracy-and-the-struggle-on-the-right/>>. Acesso em: 6 jun. 2021. p. 5.

que há muito dominavam o cenário político. De acordo com o autor, pode-se dizer que, durante décadas, a configuração modal dos sistemas políticos ocidentais caracterizou-se por fortes partidos ou coalizões de centro-esquerda e centro-direita que apoiam os princípios e instituições básicos da democracia liberal, mas competem entre si em relação a uma variedade de questões específicas dentro dessa estrutura maior. Porém, observa que as eleições mais recentes no mundo indicam que esse padrão de dominância de longa data pela centro-esquerda e centro-direita está perdendo seu domínio.

No mesmo sentido, Mounk⁸⁵ afirma que ao longo das duas últimas décadas, “o sistema partidário degelou rapidamente”. Em diversos países, partidos políticos com pouquíssima ou nenhuma representação até poucos anos antes, estabeleceram-se como presenças importantes da cena política.

O autor observa ainda que, na Europa especialmente, a ascensão de partidos de extrema direita tem sido ainda maior do que de extrema esquerda, e cita exemplos relevantes como os Democratas Suecos – com profundas raízes no movimento neonazista –; a Frente Nacional, na França, – antiga integrante do sistema político que após anos sendo relegada conseguiu chegar ao segundo turno das eleições em 2002 e, mais recentemente, em 2017, com a polêmica candidata Marine Le Pen pregando o mesmo discurso de ruptura com a ordem global, com a União Europeia e um retorno ao Estado nacional, levantando a possibilidade de um possível “*Francexit*”, impulsionando seus eleitores no mesmo caminho tomado pelos britânicos no ano anterior –; o mesmo ocorrendo na Áustria, Holanda, Finlândia e Alemanha, fazendo com que a votação dos partidos populistas na Europa, tanto de esquerda quanto de direita, mais que dobrasse nas últimas décadas⁸⁶.

Neste ponto, importante é a constatação de Fukuyama⁸⁷, que destaca que na segunda década do século XXI, o espectro que separa esquerda e direita parece estar se guiando não mais por aspectos econômicos, mas por uma definição pela

⁸⁵ MOUNK, Yacha. **O povo contra a democracia**: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. Livro digital Kindle. Posição 581-587.

⁸⁶ MOUNK, Yacha. **O povo contra a democracia**: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. Livro digital Kindle. Posição 607-616.

⁸⁷ FUKUYAMA, Francis. **Identity**: the demand for dignity and the politics of resentment. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2018. Livro digital Kindle. Posição 238. Em tradução livre pela autora.

identidade. A esquerda vem se concentrando menos na busca pela igualdade econômica e mais na promoção dos interesses de uma ampla variedade de grupos percebidos como marginalizados — negros, imigrantes, mulheres, hispânicos, comunidade LGBT, refugiados e afins. A direita, por sua vez, está se redefinindo como patriotas que buscam proteger a identidade nacional tradicional, uma identidade que muitas vezes está explicitamente ligada à raça, etnia ou religião.

Deste modo, como bem observam Silveira e Froufe⁸⁸, “a integração europeia tem enfrentado uma pressão populista que se alia frequentemente a uma pulsão nacionalista”. Ainda de acordo com os autores:

Apesar de tais movimentos serem portadores de uma cosmovisão imediatista e materialmente antidemocrática, o certo é que ganharam força e vão chegando ao poder, precisamente, por meio do instrumentário da democracia formal. São fenômenos potencialmente ameaçadores da democracia, todavia gerados em democracia a partir do exercício dos direitos fundamentais que a definem e sustentam, como a liberdade de associação e de expressão.

Nesta guinada à extrema-direita que se pode observar no contexto da União Europeia, os casos de Hungria e Polônia são certamente os mais emblemáticos e, embora não sejam os únicos como se viu, já estão em um estágio bastante avançado e têm servido como inspiração para outros Estados-membros e mesmo para Estados que almejam fazer parte da União.

Neste ponto, oportuna se faz a observação de Levitsky e Ziblatt⁸⁹, que alertam para o fato de que o retrocesso democrático hoje começa nas urnas, sendo a via eleitoral para o colapso perigosamente enganosa. De acordo com os autores, “desde o final da Guerra Fria, a maior parte dos colapsos democráticos não foi causada por generais e soldados, mas pelos próprios governos eleitos”.

⁸⁸ SILVEIRA, Alessandra; FROUFE, Pedro. Integração europeia em crise de identidade: causas e perspectivas jurídico-constitucionais entre o populismo, a política e o poder. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 315-333, maio-ago. 2018. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/11225>>. Acesso em: 6 jun. 2021. p. 317.

⁸⁹ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. p. 16-17.

Levitsky e Ziblat⁹⁰ também chamam atenção para o fato de que “aspirantes a autocratas costumam usar crises econômicas, desastres naturais e, sobretudo, ameaças à segurança – guerras, insurreições armadas ou ataques terroristas – para justificar medidas antidemocráticas”, o que faz com que muitas vezes os cidadãos sequer percebam o risco que sua democracia corre. É o que se pode observar em países como Hungria e Polônia, como se verá adiante.

Na Hungria, a escalada de poder do primeiro-ministro Viktor Orbán teve início nas eleições de 2010, embora ele já seja uma figura emblemática no cenário político húngaro desde 1988. Krekó e Enyedi⁹¹ explicam que as fundações do atual regime de Orbán remontam ao período imediatamente após a vitória eleitoral dele e de seu partido “Fidesz – União Cívica Húngara”, em 2010, e foram consolidadas quando o parlamento adotou uma nova Constituição que entrou em vigor no primeiro dia de 2012.

Ainda de acordo com os autores, ao contrário de seus vizinhos do bloco oriental, a Hungria optou por não adotar uma nova Constituição após a democratização do país em 1989, preferindo apenas alterar sua lei fundamental de 1949. Foi esta ordem constitucional remodelada que, mesmo apresentando uma separação significativa de poderes, possibilitou que uma maioria de dois terços do parlamento aprovasse unilateralmente a nova Constituição e fizesse grandes mudanças a partir da substituição de funcionários-chave nas principais instituições do país, fazendo com que o governo de Orbán e da Fidesz se fortalecesse e aniquilasse as forças de uma oposição já esfacelada, garantindo mais duas reeleições, a última em abril de 2018.

Além disso, Krekó e Enyedi⁹² afirmam que a ascensão meteórica de Orbán também tem relação direta com o fracasso de seu antecessor, o primeiro-

⁹⁰ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. p. 94.

⁹¹ KREKÓ, Péter; ENYEDI, Zsolt. Explaining Eastern Europe Orbán's laboratory of illiberalism. **Journal of Democracy**, v. 29, n. 3, p. 39-51, July 2018. Disponível em: <<https://www.journalofdemocracy.org/articles/explaining-eastern-europe-orbans-laboratory-of-illiberalism/>>. Acesso em: 6 jun. 2021. p. 40.

⁹² KREKÓ, Péter; ENYEDI, Zsolt. Explaining Eastern Europe Orbán's laboratory of illiberalism. **Journal of Democracy**, v. 29, n. 3, p. 39-51, July 2018. Disponível em: <<https://www.journalofdemocracy.org/articles/explaining-eastern-europe-orbans-laboratory-of-illiberalism/>>. Acesso em: 6 jun. 2021. p. 42.

ministro socialista Ferenc Gyurcsány, especialmente após o vazamento de um áudio de uma reunião do seu partido em que ele próprio declarou que seu governo, apesar de quatro anos no poder, não havia conseguido nada e mentia para o povo sobre isso. Em setembro de 2006, quando esta gravação veio a público, uma crise violenta eclodiu no país. A este fator os autores somam os efeitos da crise econômica de 2008 que desencadeou as medidas de austeridade impostas para a recuperação do país. Neste cenário de caos econômico, social e político, Orbán e Fidesz emergiram capitalizando o descontentamento e prometendo mais justiça, eficiência, democracia (!) e o afastamento das elites ex-comunistas das instituições.

Outro fator de destaque assinalado pelos autores é a presença de um líder político carismático. Eles explicam que Orbán, nascido em 1963 e criado em uma pequena cidade no centro-oeste da Hungria, começou como estudante ativista lutando pela democracia e está na linha de frente da política húngara desde 1988, demonstrando repetidamente suas habilidades como orador, gerente e estrategista. Assim sendo, Orbán encarna as aspirações de muitos húngaros e, para um grande segmento da sociedade, existe a crença de que “sua história é a história da nação, e as farpas lançadas contra ele por críticos estrangeiros simplesmente marcam mais um capítulo na velha história da longa e solitária caminhada da Hungria pela história”.⁹³

Foi assim que, praticamente aniquilando qualquer possibilidade de resistência, Orbán constituiu seu projeto de poder baseado na xenofobia contra os muçulmanos e a Europa; nas manipulações legislativas que lhe deram controle quase absoluto da imprensa e do processo eleitoral, criando um sistema político em que nenhum outro partido da oposição é capaz de vencer, além de privá-los do financiamento de suas campanhas; na corrupção com a utilização do dinheiro da União Europeia para financiar seus apoiadores, amigos e familiares que enriqueceram também às custas de contratos com o Estado; sem falar na perseguição aos poucos meios de comunicação e jornalistas independentes que ainda restam no país e no fato de o governo húngaro ter recentemente forçado a

⁹³ KREKÓ, Péter; ENYEDI, Zsolt. Explaining Eastern Europe Orbán's laboratory of illiberalism. **Journal of Democracy**, v. 29, n. 3, p. 39-51, July 2018. Disponível em: <<https://www.journalofdemocracy.org/articles/explaining-eastern-europe-orbans-laboratory-of-illiberalism/>>. Acesso em: 6 jun. 2021. p. 43. Em tradução livre pela autora.

saída da Universidade Centro-Europeia do país, além da perseguição também a diversas organizações da sociedade civil que tentam de alguma forma lutar pela defesa dos valores da democracia e do Estado de direito na Hungria.⁹⁴

Sob seu comando, as forças e a relevância do Ministério Público foram totalmente anuladas, a partir da nomeação de pessoas ligadas e extremamente fiéis ao seu partido. As mídias estatais também são totalmente controladas pelo governo, e a liberdade de expressão no país foi aniquilada com a criação de leis que permitem uma verdadeira caça às bruxas a quem ousar se manifestar contra o regime de Orbán. O judiciário, embora ainda em certa medida lute para atuar com alguma independência, vê seu poder ser cada vez mais enfraquecido. A partir da promulgação da Constituição em 2012, Orbán aumentou o número de juízes da Corte Constitucional, passando de 8 para 15 membros, ao mesmo tempo em que nomeou os 7 novos membros, limitou os poderes da Corte e deu ao executivo a possibilidade de nomear e exonerar livremente juízes.

Em um discurso emblemático⁹⁵, proferido em 26 de julho de 2014 para uma comunidade acadêmica, Orbán declarou abertamente, logo após sua primeira reeleição naquele ano, que a Hungria caminhava a passos largos para a instituição de uma “democracia iliberal”. Intencionalmente ou não, o primeiro-ministro húngaro se apropriou do termo criado por Zakaria⁹⁶, dando vida ao movimento previsto pelo autor em 1997. Alguns dias após o pronunciamento de Orbán, o próprio Zakaria, em texto publicado em sua coluna no jornal americano “The Washington Post”, demonstrou surpresa com a utilização do termo pelo primeiro-ministro húngaro e afirmou que o regime implementado por Orbán é o que se pode chamar da melhor versão de “Putinismo”, ou seja, uma importação clara das bases do governo de

⁹⁴ APPLEBAUM, Anne. **O crepúsculo da democracia**: o fracasso da política e o apelo sedutor do autoritarismo. Lisboa: Bertrand, 2020. p.101.

⁹⁵ Discurso na íntegra: ORBÁN, Viktor. Speech at the XXV Bálványos Free Summer University and Youth Camp. **The Budapest Beacon**, 29 July 2014. Disponível em: <<https://budapestbeacon.com/full-text-of-viktor-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014/>>. Acesso em: 24 jul. 2020.

⁹⁶ ZAKARIA, Fareed. The rise of illiberal democracy. **Foreign Affairs**, v. 76, n. 6, p. 22-43, Nov./Dec. 1997. Disponível em: <<https://msuweb.montclair.edu/~lebel/FZakariaIlliberalDemocracy1997.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2020.

Putin, na Rússia, “nacionalismo, religião, conservadorismo social, capitalismo de Estado e dominação governamental da mídia”.⁹⁷

Rupnik⁹⁸ explica que, em seu famoso artigo de 1997, Zakaria observou que a enorme expansão da democracia eleitoral pós-1989, como um modo de escolher governos, não seria necessariamente fácil com o liberalismo, uma vez que este impõe limites constitucionais e institucionais à democracia. O autor observa que Orbán assumiu a fórmula de Zakaria, mas não sua inquietação, apontando a democracia liberal como apenas uma opção entre outras e acrescentando que esta é incapaz de realizar a tarefa primordial do governo, que é defender o interesse nacional. Desta forma, Orbán se declarou a favor de um “estado iliberal”, que para ele também permitiria o melhor desempenho econômico, utilizando os exemplos de Singapura, China, Índia e Turquia como inspirações para tal, o que causou ainda mais perplexidade, tendo em vista a forma como é conduzida também de forma autoritária a política nestes países “exemplares” do ponto de vista de Orbán.

De forma pontual, Mounk⁹⁹ denota que uma democracia iliberal é sinônimo de uma democracia sem direitos, e afirma que esse modelo tende a emergir “particularmente em lugares onde a maioria opta por subordinar as instituições independentes aos caprichos do executivo ou por restringir os direitos das minorias que a desagradam”, o que, como visto, se encaixa perfeitamente ao que vem ocorrendo na Hungria.

Applebaum, por sua vez, observa que o Estado iliberal de partido único, ao contrário do marxismo, não é uma filosofia, mas sim um “mecanismo para ocupar

⁹⁷ ZAKARIA, Fareed. The rise of putinism. **The Washington Post**, Opinions, 31 July 2014. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/opinions/fareed-zakaria-the-rise-of-putinism/2014/07/31/2c9711d6-18e7-11e4-9e3b-7f2f110c6265_story.html>. Acesso em: 29 jul. 2020.

⁹⁸ RUPNIK, Jacques. Explaining Eastern Europe: the crisis of liberalism. **Journal of Democracy**, v. 29, n. 3, p. 24-38, July 2018. Disponível em: <<https://www.journalofdemocracy.org/articles/explaining-eastern-europe-the-crisis-of-liberalism/>>. Acesso em: 6 jun. 2021. p. 26.

⁹⁹ MOUNK, Yacha. **O povo contra a democracia**: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. Livro digital Kindle. Posição 516.

o poder¹⁰⁰ [...] assenta-lhe na perfeição; quanto mais ignóbil este se tornar, mais medo conseguirá inspirar, mais poder deterá”.¹⁰¹

Também com vistas ao desenvolvimento de um regime nestes termos pode-se destacar a guinada autoritária que vem ocorrendo na Polônia, abertamente inspirada no modelo implementado na vizinha Hungria.

Kelemen¹⁰² explica que o retrocesso democrático polonês teve início nas eleições parlamentares do país em 2015, quando o PiS – Lei e Justiça, partido ultraconservador e nacionalista-populista, conquistou uma pluralidade (pouco menos de 38%) dos votos, o que se traduziu na maioria absoluta (51%) dos assentos no Parlamento polonês. Beata Szidło, que liderou a campanha eleitoral como a nova face mais moderada do partido, tornou-se primeira-ministra, mas na verdade o PiS permaneceu firmemente sob o domínio de seu co-fundador ultraconservador e ex-primeiro-ministro Jarosław Kaczyński, que já havia demonstrado admiração pelo estilo de governança de Orbán e prometeu seguir seu exemplo.

Logo após a posse, o novo governo PiS lançou ataques à independência do Tribunal Constitucional da Polônia, travando uma verdadeira guerra entre poderes, com o apoio óbvio do Parlamento e a resistência dos membros do Tribunal. Além disso, a mídia pública e a liberdade de imprensa também são alvos frequentes de ataques e cerceamento. Desta forma, sob o comando do presidente Andrzej Duda, o PiS vem seguindo de perto o 'roteiro' que o Fidesz de Orbán implantou na Hungria.

As reformas do sistema judicial perpetradas na Polônia desde 2015, correspondentes a mais de 30 novas leis, são certamente a fonte de maior preocupação, tanto a nível interno como no nível da União Europeia. As reformas, com impacto no Tribunal Constitucional, no Supremo Tribunal, nos tribunais ordinários, no Conselho Nacional da Magistratura e no Ministério Público,

¹⁰⁰ APPLEBAUM, Anne. **O crepúsculo da democracia**: o fracasso da política e o apelo sedutor do autoritarismo. Lisboa: Bertrand, 2020. p. 31.

¹⁰¹ APPLEBAUM, Anne. **O crepúsculo da democracia**: o fracasso da política e o apelo sedutor do autoritarismo. Lisboa: Bertrand, 2020. p. 45.

¹⁰² KELEMEN, Roger Daniel. Europe's other democratic deficit: national authoritarianism in Europe's democratic union. **Government and Opposition**, v. 52, n. 2, p. 211-238, Apr. 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/gov.2016.41>>. Acesso em: 6 jun. 2021. p. 227.

permitindo, inclusive a nomeação de seus membros pelo Presidente da República e pela câmara Baixa do Parlamento, aumentaram a influência dos poderes executivo e legislativo no sistema judicial e, por conseguinte, fragilizaram a independência judicial, sustentáculo do Estado de direito.¹⁰³

Apenas para exemplificar tamanha interferência, além das possibilidades de nomeação direta por membros dos demais poderes, o regime disciplinar aplicado aos juízes poloneses também foi substancialmente alterado em 2018, atropelando as garantias adequadas para proteger a independência judicial, dado o risco de os juízes poderem ser sancionados com base no conteúdo das respectivas decisões judiciais, incluindo decisões de encaminhar um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça da União Europeia.¹⁰⁴

Além disso, tais sanções são aplicadas por uma Sessão Disciplinar do Supremo Tribunal, que funciona como instância final para os processos disciplinares e é composta exclusivamente por juízes selecionados pelo Conselho Nacional da Magistratura, o qual é constituído principalmente por membros nomeados pela Câmara Baixa do Parlamento.¹⁰⁵

Não fosse o bastante, desde dezembro de 2019, todos os juízes da Polónia são obrigados a divulgar informações pessoais, como a sua filiação em associações, o exercício de funções em organizações sem fins lucrativos ou a sua filiação e cargos ocupados em partidos políticos antes de 29 de dezembro de 1989(!). Disposições que ferem claramente o direito ao respeito pela vida privada e o direito à proteção dos dados pessoais, consagrados na Carta dos Direitos

¹⁰³ COMISSÃO EUROPEIA. Relatório SWD(2020) 320 final. Relatório de 2020 sobre o estado de direito: capítulo relativo à Polónia. **EUR-Lex**, Bruxelas, 30 set. 2020. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0320&from=EM>>. Acesso em: 7 jun. 2021. p. 3.

¹⁰⁴ COMISSÃO EUROPEIA. Relatório SWD(2020) 320 final. Relatório de 2020 sobre o estado de direito: capítulo relativo à Polónia. **EUR-Lex**, Bruxelas, 30 set. 2020. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0320&from=EM>>. Acesso em: 7 jun. 2021. p. 7.

¹⁰⁵ COMISSÃO EUROPEIA. Relatório SWD(2020) 320 final. Relatório de 2020 sobre o estado de direito: capítulo relativo à Polónia. **EUR-Lex**, Bruxelas, 30 set. 2020. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0320&from=EM>>. Acesso em: 7 jun. 2021. p. 6.

Fundamentais da União Europeia e garantidos pelo Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados Europeu.¹⁰⁶

Porém as atrocidades ao Estado de Direito na Polónia não se restringem aos ataques e interferência à independência dos juízes no país. Outro fato que chama atenção, por exemplo, é o acúmulo de funções de Ministro da Justiça e Procurador-Geral na mesma pessoa, o que praticamente anula a atuação e independência também do Ministério-Público, uma vez que o Procurador-Geral tem a prerrogativa legal de dar “instruções” aos procuradores em casos individuais, poder que tem sido utilizado com frequência, incluindo casos politicamente relevantes. Além disso, o Procurador-Geral também tem autoridade para decidir sobre a remoção de procuradores, sem o seu consentimento e sem justificativa, para outro cargo por um período máximo de seis meses, uma medida obviamente com caráter intimidador. Sem falar na possibilidade de, discricionariamente, redistribuir processos entre os procuradores.¹⁰⁷

São também alvo de perseguições as poucas mídias e jornalistas independentes que restam no país, tendo em vista a dominação estatal dos meios de comunicação, também as ONGs e associações da sociedade civil que se opõem ou fazem críticas às políticas do governo, os grupos pertencentes às minorias, em especial, nos últimos anos, os grupos LGBT.

Não obstante este cenário claro de um governo autocrático, o presidente Duda foi reeleito após uma disputa apertada no segundo turno das eleições presidenciais polonesas, ocorrido em 12 de julho de 2020, contra o seu oponente liberal Rafal Trzaskowski, presidente da Câmara de Varsóvia apoiado pela Plataforma Cívica, o maior partido da oposição na Polónia, que defende uma agenda mais progressista e uma maior integração na União Europeia.

¹⁰⁶ COMISSÃO EUROPEIA. Relatório SWD(2020) 320 final. Relatório de 2020 sobre o estado de direito: capítulo relativo à Polónia. **EUR-Lex**, Bruxelas, 30 set. 2020. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0320&from=EM>>. Acesso em: 7 jun. 2021. p. 8.

¹⁰⁷ COMISSÃO EUROPEIA. Relatório SWD(2020) 320 final. Relatório de 2020 sobre o estado de direito: capítulo relativo à Polónia. **EUR-Lex**, Bruxelas, 30 set. 2020. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0320&from=EM>>. Acesso em: 7 jun. 2021. p. 10.

Há de se destacar ainda, que tanto o governo da Polônia quanto o da Hungria se aproveitaram dos estados de emergência decretados durante a pandemia da Covid-19 para deteriorar ainda mais a situação e concentrar mais poder nas mãos do executivo nestes países, sob a justificativa de conter o avanço do vírus.

Na Polônia, logo no início de março de 2020, o governo determinou o fechamento repentino de todas as fronteiras do país, causando um caos generalizado que, segundo Applebaum¹⁰⁸, não foi capaz de conter a superlotação dos hospitais, ocasionada, em grande parte, pelo fato de muitos médicos terem abandonado o país nos últimos anos em decorrência das ações do próprio governo. A autora observa ainda que, surpreendentemente, o fechamento repentino e desordenado das fronteiras, apesar do caos e da ineficiência, foi uma medida extremamente popular, o que pode ser prenúncio de que, no momento em que as pessoas temem pelas suas vidas, tendem a aceitar medidas que acreditam que as irão salvar, ainda que isso implique a perda de liberdades e uma expansão do poder do Estado.

Na Hungria, a autora destaca que, no final de março de 2020, Orbán aprovou uma lei que lhe concedia poderes para governar por decreto e que autorizava seu governo a prender jornalistas por até cinco anos pelo simples fato de criticarem as medidas de combate adotadas na luta contra o vírus. Medidas obviamente descabidas, autoritárias e contrárias aos princípios e valores democráticos, que, de acordo com Applebaum, assim como na Polônia não evitaram a superlotação dos hospitais também prejudicados pela falta de investimentos do governo e pela emigração. A verdadeira intenção de tais medidas era acabar com os debates ou sequer permitir que fossem levantados. Segundo a autora, “os políticos da oposição que se manifestaram contra estas leis foram apelidados pela comunicação estatal como ‘pró-vírus’”.¹⁰⁹

¹⁰⁸ APPLEBAUM, Anne. **O crepúsculo da democracia**: o fracasso da política e o apelo sedutor do autoritarismo. Lisboa: Bertrand, 2020. p. 179-180.

¹⁰⁹ APPLEBAUM, Anne. **O crepúsculo da democracia**: o fracasso da política e o apelo sedutor do autoritarismo. Lisboa: Bertrand, 2020. p. 181.

Applebaum¹¹⁰ compara esta divisão política que destruiu a Polônia – e pode-se acrescentar que, devido às semelhanças, também a Hungria – à divisão que separou a Alemanha de Weimar, “a linguagem utilizada pela direita radical europeia – a exigência de uma revolução contra as “elites”, os sonhos de violência “purificadora” e um choque cultural apocalíptico” é assustadoramente igual à linguagem utilizada no passado pela esquerda radical europeia, segundo a autora.

Embora, em parte, esse avanço populista na Hungria e na Polônia (que também ecoa por praticamente todo o leste europeu) tenha raízes muito peculiares e baseadas fundamentalmente em seu passado carente de uma tradição democrática, ainda assim se constitui em uma forte ameaça à democracia no contexto da União Europeia, pois como se viu, ao menos em um ponto forte – o retorno ao Estado nacional em confronto e resistência às políticas de imigração, à sociedade mundial e à própria União Europeia –, encontra ressonância em outros países importantes com democracias consolidadas e respeito aos fundamentos do Estado de direito, como França, Alemanha, Itália, Holanda, entre outros citados anteriormente, o que vem fortalecendo movimentos e discursos xenófobos em quase toda a Europa.

Neste cenário, oportuna se faz a observação de Berman¹¹¹, que ressalta a importância de lutar contra a maré populista e evitar a democracia iliberal. Para tanto, é preciso encontrar maneiras de remover as barreiras que enfraqueceram a democracia contemporânea e incentivar uma maior participação cidadã. Como bem observa a autora, isso exigirá tornar os governos e outras instituições democráticas responsivas à maioria do povo, longe de tentar restringir a democracia, é crucial encontrar formas revitalizá-la e fortalecê-la em todos os sentidos, encontrando o ponto em que se ajusta com as transformações e o modo de vida pós-moderno neste século XXI.

¹¹⁰ APPLEBAUM, Anne. **O crepúsculo da democracia**: o fracasso da política e o apelo sedutor do autoritarismo. Lisboa: Bertrand, 2020. p. 63-64.

¹¹¹ BERMAN, Sheri. The pipe dream of undemocratic liberalism. **Journal of Democracy**, v. 28, n. 3, p. 29-38, July 2017. Disponível em: <<https://journalofdemocracy.com/articles/the-pipe-dream-of-undemocratic-liberalism/>>. Acesso em: 6 jun. 2021. p. 38.

1.3 DA DEMOCRACIA NO CONTEXTO PÓS-NACIONAL

Como se viu até o momento, diversos são os dilemas e os desafios postos à democracia atualmente. Isso se dá, em parte, por se viver politicamente ainda muito presos ao passado, olhando e pensando as relações políticas e a própria democracia da forma como elas se desenvolveram em outra era, em que a base de todos os problemas, e também suas soluções, encontravam-se nos limites do Estado Constitucional Moderno, o qual, como bem observa Giddens¹¹², foi estruturado na provação da guerra, o que acabou por influenciar a maior parte das características de suas instituições. Com o fim da era bipolar, a maioria dos Estados deixou de ter inimigos definidos e passou a ter de enfrentar riscos de diversas ordens – econômicos, sociais, ambientais, tecnológicos, sanitários etc. –, portanto, mais do que nunca, é necessário e mesmo urgente encontrar outras formas de legitimidade¹¹³.

Habermas¹¹⁴ recorda que o Estado nacional surgiu como uma “resposta convincente ao desafio histórico de encontrar um equivalente funcional para as formas de integração social do início da modernidade, que começavam a se dissolver”, e afirma que hoje se está diante de um desafio equivalente, decorrente da globalização que nos apresenta problemas que não podem mais ser resolvidos dentro dos limites de um espaço definido em termos de Estado nacional ou pela via habitual do acordo entre Estados soberanos, de onde resulta a necessidade prática de se criar no plano transnacional e/ou supranacional instituições capazes de agir politicamente.

Como bem observa Hobsbawn¹¹⁵, os problemas apresentados neste século XXI estão sendo enfrentados com mecanismos políticos completamente inadequados para resolvê-los, são mecanismos confinados no interior dos Estados nacionais que se deparam com um mundo global que está totalmente fora do seu

¹¹² GIDDENS, Anthony. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 1999. p. 43.

¹¹³ GIDDENS, Anthony. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 1999. p. 43.

¹¹⁴ HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. São Paulo: Unesp, 2018. p. 195.

¹¹⁵ HOBBSAWN, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 114.

alcance. “Em um mundo transnacional e cada vez mais globalizado, governos nacionais coexistem com forças que tem pelo menos o mesmo impacto sobre a vida diária dos cidadãos”, sendo flagrante o fato de que estas forças estão em diferentes níveis e totalmente fora do controle do espectro político dos Estados nacionais.¹¹⁶

Nesse sentido, Cruz¹¹⁷ observa que se vive uma etapa de transição acelerada para novas formas de organização em escala global, e alerta que é fundamental ter consciência de que, nessa nova ordem mundial, a democracia assume um papel mais importante do que o desempenhado pelo próprio Estado Constitucional Moderno, ainda que muitas vezes pareça o contrário. Mas neste cenário de transformações ditadas pelos processos de globalização e pelo avanço sem precedentes da tecnologia, o autor afirma que “a Teoria da Democracia não tem de ser reinventada, mas certamente tem de ser reorientada.”¹¹⁸

Esta é também a posição defendida por Rangel¹¹⁹, para quem as transformações decorrentes da globalização, do processo de integração europeu e do movimento global de migrações fazem com que “as instâncias que tomam as decisões sejam instâncias para cuja composição política em nada contribuimos ou podemos contribuir”. De acordo com o autor, o cotidiano é determinado em circunscrições territoriais distintas daquelas em que se afirmam os posicionamentos políticos.¹²⁰

Parece, portanto, inegável que esta evidente crise do Estado Constitucional Moderno é indissociável das alterações trazidas pelos processos de globalização e, neste panorama, Rangel¹²¹ observa que a desterritorialização do poder – que é vista por ele como sinônimo de “desmaterialização” do Estado – pode

¹¹⁶ HOBBSAWN, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 109.

¹¹⁷ CRUZ, Paulo Márcio. **Da democracia à transnacionalidade**: democracia, direito e estado no século XXI. Itajaí: Universidade do Vale do Itajaí, 2011. p. 20.

¹¹⁸ CRUZ, Paulo Márcio. **Da democracia à transnacionalidade**: democracia, direito e estado no século XXI. Itajaí: Universidade do Vale do Itajaí, 2011. p. 21.

¹¹⁹ RANGEL, Paulo. **O estado do estado**: ensaios de política constitucional sobre justiça e democracia. Alfragide: Dom Quixote, 2009. Livro digital Kindle. Posição 265.

¹²⁰ RANGEL, Paulo. **O estado do estado**: ensaios de política constitucional sobre justiça e democracia. Alfragide: Dom Quixote, 2009. Livro digital Kindle. Posição 270.

¹²¹ RANGEL, Paulo. **O estado do estado**: ensaios de política constitucional sobre justiça e democracia. Alfragide: Dom Quixote, 2009. Livro digital Kindle. Posição 51.

ser considerada como “o símbolo mais visível, mais palpável e mais apreensível da erosão do Estado como forma ou modo de integração política”.

Assim sendo, a partir do momento em que o espaço deixou de ser a base fundamental das relações políticas, pôs-se fim definitivamente ao aspecto territorial vinculado ao poder político. As condições de manifestação e exercício do poder político e, sobretudo, do poder político estadual, foram substancialmente alteradas a partir dos avanços tecnológicos e das possibilidades de mobilidade a eles associadas.

Assim como Cruz, Rangel¹²² também afirma que se está diante de um mundo político em transição e mudança, marcado pelas ideias de “desterritorialização do poder, de desvinculação dos nexos estaduais e de pulverização dos centros políticos”. Desta forma, a pluralidade passa a ser a característica primordial do campo político que se desenha, em que diversos atores e entidades se relacionam e passam a ter, em muitos casos, até mais importância e influência que o próprio Estado.

Neste ponto, oportuna se faz a transcrição literal do pensamento de Rangel, quando afirma que:

O mundo de Estados homólogos, ciosos do seu território, guardiões da sua soberania e paladinos da não ingerência nos assuntos internos desapareceu. Assistimos, na verdade, a um fortalecimento de um sem-número de poderes de facto (económicos, desportivos, religiosos, culturais), muitos deles com origens transversais, sem qualquer elemento de conexão ao tradicional poder dos Estados. [...] Vistas as coisas com olhos de ver, estamos em presença da formação de uma nova *res política*. Uma nova coisa política caracterizada pela natureza assimétrica e francamente diferenciada dos actores políticos, acompanhada de uma cada vez mais ostensiva debilidade e de um apagamento dos poderes tipicamente estaduais. Espalha-se, portanto, a ideia de um enfraquecimento progressivo e deslizante do Estado e das sociedades estatocêntricas[...].¹²³

Destaca-se, contudo, que diante dessa mudança de paradigma sobre o papel do Estado nessa nova (des)ordem política mundial não está se defendendo o

¹²² RANGEL, Paulo. **O estado do estado**: ensaios de política constitucional sobre justiça e democracia. Alfragide: Dom Quixote, 2009. Livro digital Kindle. Posição 298.

¹²³ RANGEL, Paulo. **O estado do estado**: ensaios de política constitucional sobre justiça e democracia. Alfragide: Dom Quixote, 2009. Livro digital Kindle. Posição 284-293.

fim da figura dos Estados nacionais, pois, ao contrário, para a democracia se desenvolver neste contexto pós-nacional, é fundamental que o faça a partir de Estados fortes e estruturados, com capacidade de solucionar seus problemas internos, mas também de cooperar para a solução daqueles problemas que exigem coordenação e diálogo no plano transnacional, tanto com outros Estados quanto com os diversos atores e entidades que compõem este novo cenário político global¹²⁴, o que se põe em questão é a necessidade de releitura do papel a ser desempenhado pelos Estados e o reconhecimento do fim de seu protagonismo exclusivo.

Foi exatamente este um dos desafios que a pandemia da Covid-19 apresentou ao mundo, colocando em xeque, para muitos, a própria globalização. Como bem observa Harari¹²⁵, muitos apontaram a globalização como a culpada pela pandemia da Covid-19 e, utilizando-se deste argumento, pessoas acreditam que a única maneira de evitar novos problemas dessa natureza é “desglobalizando” o mundo.

Porém, como o próprio autor afirma, embora em um primeiro momento seja necessário um movimento de retração para conter o avanço da epidemia, “o isolacionismo prolongado conduzirá ao colapso econômico sem oferecer nenhuma proteção real contra doenças infecciosas”. Ao contrário, ele afirma que o verdadeiro remédio para epidemias “não é a segregação, mas a cooperação”, que é também fundamental para o enfrentamento de outros problemas de ordem global, como por exemplo, casos de catástrofes ambientais ou nucleares. Somente a partir da cooperação, da troca de experiências e da solidariedade entre Estados, instituições e entidades transnacionais, empresas e mesmo dos cidadãos é possível contornar e superar problemas desta magnitude que afetam a todos em todas as partes do planeta.

¹²⁴ KELLER, Vanessa de Ramos; SANTOS, Nícolas Reis Moraes dos. Soberania e Covid-19: do direito local ao direito transnacional. In: REZENDE, Elcio Nacur (Org.). **Implicações jurídicas da Covid-19**. Belo Horizonte: Arraes, 2020. p. 675-676.

¹²⁵ HARARI, Yuval Noah. **Na batalha contra o coronavírus faltam líderes à humanidade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

No contexto destas transformações e desafios, Beck¹²⁶ observa que ao menos duas alternativas se apresentam aos Estados nacionais, que podem fechar-se sobre si mesmos – movimento realizado pelos partidos e governos com forte apelo populista e nacionalista, que, como se viu nos tópicos anteriores, vêm ganhando força da América à Europa, o que, conseqüentemente, dificulta o diálogo e aumenta a tensão no cenário transnacional, paradoxalmente acentuando as crises e dificuldades vivenciadas no âmbito dos próprios Estados nacionais –, mas podem com a mesma eficácia “se orientar e se voltar ativamente para o exterior, redirecionando e redefinindo sua política e sua identidade dentro do quadro relacional de entrelaçamento do mundo globalizado”.

Este momento de transição, marcado por crises de distintas ordens que se embaralham e refletem de forma incontestante no cenário político global, gerando diversas tensões e abalos, não precisa e, na realidade, nem deve ser encarado como algo avassalador ou como um novo “fim da história”, desta vez de forma mais negativa e pessimista do que a descrita com um cunho positivo por Fukuyama em 1989.

Como bem observa Bordoni¹²⁷, a ideia de “crise” se apresenta sim como um momento de transição para uma nova condição, retrata também a ideia de uma ruptura ou um ponto de não retorno, mas, em seu sentido próprio, relaciona-se diretamente com a noção de algo positivo, criativo e otimista, abre a possibilidade de renascimento, de novas escolhas e decisões importantes, porém, para que tenha este desfecho positivo, é necessário que seja conduzida por agentes comprometidos com os valores e princípios já estabelecidos e que devem ser mantidos.

Retomando-se os ensinamentos de Cruz, oportuna se faz a transcrição do pensamento do autor, para quem:

Seria um erro ver com temor o fim dessa era moderna e seria um enorme erro ver o Estado Constitucional Moderno como um fim em si mesmo. A organização política herdada da Idade das Luzes representa só um episódio da história humana, o meio que foi

¹²⁶ BECK, Ulrich. **O que é globalização?**: equívocos do globalismo: respostas da globalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 98.

¹²⁷ BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo. **Estado de crise**. Rio de Janeiro: Zahar, 2016. p. 11.

encontrado, numa certa etapa do seu desenvolvimento, para fundamentar a liberdade numa ordem política.

Está evidente a necessidade, nesse começo de século XXI, de um *up grade* civilizatório. As últimas gerações humanas são devedoras de um efetivo novo avanço na questão do que se pode chamar de um mundo solidário e humanizado. A modernidade caracterizou um significativo avanço, apesar de um avanço baseado no individualismo. O mundo atual é complexo demais para que usemos apenas seus obsoletos e insuficientes paradigmas teóricos.¹²⁸

Vê-se, pois, que em vez de recolher-se e buscar soluções “fáceis” em um mundo tão complexo como o atual – receita que vem sendo vendida pelos governos populistas e comprada em larga escala por uma parcela considerável de cidadãos em diversos países –, deve-se reconhecer que a solução para os impasses que nos são postos enquanto sociedade requer, sobretudo, diálogo e cooperação transnacional. Neste novo quadro organizacional, como bem observa Cruz¹²⁹, o Estado nacional deve assumir seu papel de mediador das relações políticas, sociais e econômicas locais e regionais com as da sociedade mundial e globalizada, reorientando-se e ajustando-se a Teoria Democrática sob este vetor.

Neste ponto, alinha-se mais uma vez ao pensamento de Rangel¹³⁰, que observa que neste contexto político-social globalizado em que o Estado é apenas mais um ator – que vê seu poder de decisão esvaziado em grande medida pela desterritorialização do poder que acentua a crise de representatividade em seu interior –, é importante revigorar a discussão em torno do binômio da concepção formal (ou processual) e material (ou substantiva) da democracia.

Isso porque, popularmente, a ideia de democracia ainda é muito mais voltada à sua concepção formal, “ao direito de voto e à vontade das maiorias que ele permite formar”, e, embora não se possa jamais desprender-se ou abdicar dessa face da democracia vital para o seu bom funcionamento, percebe-se que a pós-modernidade requer que se ampliem os debates para que a sociedade compreenda que a democracia só é completa quando se reconhece em igual medida a importância de sua concepção substantiva que, de modo sucinto, está “mais

¹²⁸ CRUZ, Paulo Márcio. **Da democracia à transnacionalidade**: democracia, direito e estado no século XXI. Itajaí: Universidade do Vale do Itajaí, 2011. p. 19-20.

¹²⁹ CRUZ, Paulo Márcio. **Da democracia à transnacionalidade**: democracia, direito e estado no século XXI. Itajaí: Universidade do Vale do Itajaí, 2011. p. 19

¹³⁰ RANGEL, Paulo. **O estado do estado**: ensaios de política constitucional sobre justiça e democracia. Alfragide: Dom Quixote, 2009. Livro digital Kindle. Posição 184-188.

estritamente ligada à afirmação de um núcleo de direitos e liberdades, vigente pra lá das maiorias conjunturais”.¹³¹

Este debate se faz importante porque, ao pensar a democracia para além do Estado nacional, é fundamental que se compreenda que os espaços para participação popular são tão importantes quanto a manutenção e a expansão dos direitos e liberdades individuais, que devem ser mais difundidos para que alcancem também a parcela enorme da sociedade mundial que foi e continua sendo engolida e atropelada pelos processos de globalização que permitiram a dominação do mercado em detrimento do desenvolvimento social.

Como bem observam Cruz e Real Ferrer¹³², para se desenvolver a democracia no plano transnacional é necessário humanizar e civilizar a globalização, o que não se fará enfraquecendo a própria globalização, mas sim fortalecendo a democracia. É claro que aqui se encontram muito mais dúvidas do que certezas, os desafios são sempre proporcionais à grandeza que se pretende alcançar, mas não está se partindo do nada. A democracia pós-nacional deve ser vista como fonte de evolução e aprimoramento daquilo que foi conquistado no plano nacional. Não se trata também de renunciar à democracia nacional, mas de encontrar o equilíbrio entre os planos.

Neste cenário, toma-se a União Europeia como paradigma, em que se pretende observar a partir de sua evolução, e mesmo de suas falhas e tentativas de correção, de que forma ocorreu (ou está a ocorrer) o desenvolvimento de sua experiência pioneira de uma democracia no plano supranacional, sendo este, a partir de agora, o ponto em que se debruça o presente estudo.

¹³¹ RANGEL, Paulo. **O estado do estado**: ensaios de política constitucional sobre justiça e democracia. Alfragide: Dom Quixote, 2009. Livro digital Kindle. Posição 184-188.

¹³² CRUZ, Paulo Márcio; REAL FERRER, Gabriel. Os novos cenários transnacionais e a democracia assimétrica. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTd)**, São Leopoldo, v. 2, n. 2, p. 96-111, jul.-dez. 2010. Disponível em: <<http://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTd/article/view/442>>. Acesso em: 6 jun. 2021. p. 106.

CAPÍTULO 2

DEMOCRACIA DA UNIÃO EUROPEIA: DA DEMOCRATIZAÇÃO JURÍDICA À GÊNESE DE UMA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA TRANSNACIONAL

A ideia de uma integração entre Estados – inicialmente de Estados europeus, mas com vistas a uma integração global – tem origens muito anteriores ao período em que de fato teve início a União Europeia. Essa foi uma ideia bastante debatida, por exemplo, no século XVII, período em que se intensificavam as guerras na Europa.

Santos¹³³ explica que, com o aumento do número de nações envolvidas em guerras na época, bem como com o aumento do período de duração dos conflitos, diversos foram os apelos e esforços em busca da paz por pensadores influentes daquele século. Dentre os diversos trabalhos e manifestos apresentados naquele período, o autor destaca o projeto idealizado por Abbé de Saint-Pierre¹³⁴, elaborado no contexto da Guerra da Sucessão Espanhola. Embora seus escritos tenham sido recebidos com certo desprezo e ironia por alguns, foram retomados com seriedade por figuras como Rousseau e Kant, ideia tão seriamente encarada por este que culminou em uma das suas obras mais importantes, “A Paz Perpétua”¹³⁵, já no século das luzes.

Foram necessários, porém, quase dois séculos marcados por guerras e conflitos sangrentos, protagonizados em grande parte por países europeus, para que aquela semente da ideia de uma união de Estados com este propósito de paz germinasse um de seus mais promissores frutos, a união de vizinhos e inimigos históricos com o propósito de frear as guerras e reconstruir um continente arrasado.

Inicialmente uma união de mercado voltada para a necessidade de controle das indústrias do carvão e do aço, primordial para a manutenção da guerra na época, a então “comunidade” – estabelecida primeiramente com o Tratado de

¹³³ SANTOS, Leonel Ribeiro dos. A ideia de Europa no pensamento de Kant. In: SOROMENHO-MARQUES, Viriato (Org.). **Cidadania e construção europeia**. Coimbra: Sodilivros, 2005. p. 150.

¹³⁴ SAINT-PIERRE, Abbé. **Projeto para tornar perpétua a paz na Europa**. São Paulo: Universidade de Brasília, 2003.

¹³⁵ KANT, Immanuel. **A paz perpétua**. [S.l.]: Mimética, 2019. Livro digital Kindle.

Paris e depois com o de Roma – foi adquirindo um caráter não apenas econômico, mas também social, político e financeiro, evoluindo ao longo das décadas que se seguiram até chegar à estrutura conhecida da União Europeia hoje, com enfoque especial para o reforço da eficiência e da legitimidade democrática da União¹³⁶, a qual se desenhou inicialmente com o Tratado de Maastricht, passando por Amsterdã e Nice, até chegar a Lisboa, após a experiência frustrada da Constituição.

Neste processo de evolução, para que se consiga compreender a estrutura jurídico-política em que se assenta a União Europeia hoje, é necessário deixar de lado o instrumentário em que se baseia o Estado nacional “que se revela incapaz de fornecer compreensões juridicamente adequadas aos problemas de um novo ‘fenótipo organizativo’, aos problemas de aplicação preferente de normas de ordenamentos diferentes”¹³⁷, decorrentes de um modelo constitucional plural em que as constituições dos Estados-Membros que formam esta União de direito se entrelaçam em uma interconstitucionalidade¹³⁸, em que a ideia de hierarquia dá lugar ao equilíbrio institucional e à igualdade dos Estados nacionais que formam esta ordem supranacional.

Neste “admirável mundo novo” que a União Europeia apresenta, que exatamente por ser tão inovador e complexo acaba sendo também de difícil compreensão, o presente capítulo assume um viés um pouco distinto dos demais, mas sem se afastar do tema central desta pesquisa. O recorte que se faz neste ponto tem como objetivo densificar temas relacionados à democracia e à cidadania

¹³⁶ Preâmbulo do Tratado de Lisboa (UNIÃO EUROPEIA. Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia. Lisboa, 13 de dezembro de 2007. **Jornal Oficial da União Europeia**, C 306, p. 1-271, 17 dez. 2007. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=PT>>. Acesso em: 26 set. 2020.)

¹³⁷ SILVEIRA, Alessandra. **Princípios de direito da União Europeia**: doutrina e jurisprudência. 2. ed. Lisboa: Quid Juris, 2011. p. 33-34.

¹³⁸ Teoria desenvolvida por Francisco Lucas Pires, em 1991, em sua obra “Introdução ao Direito Constitucional Europeu” e retomada posteriormente por José Joaquim Gomes Canotilho, em 2008, em sua obra “Branquinhos e Interconstitucionalidade – Itinerários dos discursos sobre a Historicidade Constitucional”, que como explica Silveira “busca promover o entrelaçamento / interação reflexiva entre normas constitucionais de distintas fontes, solucionando as disputas sem a imposição top down na relação entre elas – sempre no pressuposto de que não há (nem deve haver) uma última instância decisória em matéria jurídico constitucional na UE (onde, de resto, tudo se deve resolver em termos de competência, não em termos de hierarquia).” (SILVEIRA, Alessandra. Interconstitucionalidade e não discriminação em razão da nacionalidade: análise crítica da recente jurisprudência do TC português. In: JERÓNIMO, Patrícia (Org.). **Temas de investigação em direitos humanos para o século XXI**. [S.l.]: Direitos Humanos – Centro de Investigação Interdisciplinar, 2016. p. 2.)

da União Europeia, com a intenção de destacar a relevância que desempenha nesta (des)ordem mundial que o mundo pós-moderno coloca à humanidade neste século XXI.

Assim, inicialmente se faz uma breve análise sobre o aprofundamento da integração política europeia (ainda em construção) por meio do desenvolvimento da cidadania europeia e sua estreita relação com a defesa dos direitos fundamentais, em que muito contribuiu o Tribunal de Justiça da União Europeia. Ao mesmo tempo, se levanta a questão de que o momento de desafio que se coloca à União hoje – especialmente levando-se em conta o cenário de crise que se apresentou no capítulo anterior –, requer um avanço qualitativo urgente em termos de capacitação política dos cidadãos europeus para a sedimentação de uma verdadeira União política.

O cenário obviamente é desafiador e parte já de uma ideia persistente de que existe um déficit democrático em relação às instituições da União Europeia, que segundo muitos, não funcionam em termos democráticos propriamente ditos. Desta forma, faz-se também uma reflexão sobre este alegado déficit democrático europeu, analisando-o de igual forma neste contexto de crise por que passam as democracias liberais que formam a UE.

Por fim, o presente capítulo dá um enfoque especial ao inovador instrumento de democracia participativa transnacional – a Iniciativa de Cidadania Europeia – em que se faz uma análise do percurso percorrido desde a sua implementação no ordenamento jurídico europeu, iniciando-se com um estudo pormenorizado dos aspectos legais que envolvem este instrumento, passando para uma análise das experiências obtidas com as três primeiras iniciativas aprovadas e analisadas pela Comissão e, finalmente, com a análise do acórdão proferido recentemente pelo TJUE no primeiro processo em que teve a oportunidade de analisar uma demanda referente a uma iniciativa de cidadania europeia analisada pela Comissão. Tudo isso com o intuito de demonstrar o valor que este instrumento possui e o papel que pode desempenhar justamente para o aprofundamento e o aperfeiçoamento da integração política europeia neste momento crucial pelo qual está a passar.

2.1 CIDADANIA EUROPEIA: DA URGÊNCIA DE VIRAGEM DE UMA CIDADANIA DE DIREITOS PARA UMA CIDADANIA POLÍTICA

Na concepção de Habermas¹³⁹, “os direitos de cidadania, que são, sobretudo, direitos de participação e comunicação políticas, são liberdades positivas”. O autor explica que tais direitos não têm a finalidade de garantir a liberdade contra coações externas, sua natureza guarda relação direta com a participação em uma prática comum que possibilite aos cidadãos se tornarem sujeitos políticos responsáveis na construção de uma comunidade de livres e iguais.

Desta forma, ainda na concepção *habermasiana*, a finalidade do processo político vai muito além do controle da atividade do Estado por parte dos cidadãos, os quais, a partir do exercício de seus direitos privados e de suas liberdades pré-políticas, já conquistaram uma autonomia prévia. Além disso, ressalta também o fato de o poder político não representar uma mera função de “dobradiça entre Estado e sociedade”, tendo em vista seu caráter derivado e não originário. Nas palavras do autor:

[...] esse poder emana do poder produzido de modo comunicativo na prática de autodeterminação dos cidadãos e se legitima pelo fato de proteger essa prática por meio da institucionalização da liberdade pública. A justificação da existência do Estado não se encontra primariamente na proteção dos direitos subjetivos iguais, mas sim na garantia de um processo inclusivo de formação da opinião e da vontade, no qual cidadãos livres e iguais se entendem sobre quais propósitos e normas correspondem ao interesse comum de todos.¹⁴⁰

Tendo em mente esta concepção de cidadania, tornam-se mais claras sua importância e sua relação com o exercício dos direitos políticos e de participação em sociedade. Neste quadro, a cidadania vai muito além do vínculo que um indivíduo possui com um Estado em razão de seu nascimento ou de laços sanguíneos, a cidadania é o que garante a este indivíduo sua integração na sociedade, a proteção de seus direitos fundamentais, bem como sua liberdade de participação na arena política e nos debates de formação de opinião pública e direcionamento de políticas,

¹³⁹ HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. São Paulo: Unesp, 2018. p. 400.

¹⁴⁰ HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. São Paulo: Unesp, 2018. p. 401-402.

estando diretamente ligada ao sentimento de pertencimento deste indivíduo em sua comunidade.

No quadro evolutivo da União Europeia, a livre circulação de pessoas decorrente do mercado comum estabelecido foi a pedra fundamental da construção de uma cidadania europeia, inicialmente voltada para a garantia de igualdades sociais entre os cidadãos que faziam o intercâmbio no mercado de trabalho da então Comunidade, mas que foi evoluindo, especialmente a partir da construção jurisprudencial do TJUE, para uma cidadania “republicana” – com vistas à garantia dos direitos fundamentais e de uma participação política mais ampla dos cidadãos dos Estados-Membros –, o que ficou consagrado com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, em 1992.

Moreira¹⁴¹ observa que a noção de democracia na União Europeia só se tornou possível a partir de Maastricht, considerado um marco no primeiro avanço para a integração política europeia a partir do momento em que estabeleceu a cidadania da União Europeia, sendo considerado cidadão da União qualquer pessoa com a nacionalidade de um Estado-Membro, a quem ficam assegurados direitos e previstos deveres, nos termos do Tratado¹⁴².

Foi desta forma que Maastricht “criou também uma comunidade política autônoma, diferente e separada das comunidades políticas nacionais, com as suas próprias instituições e mecanismos democráticos”.¹⁴³

Poiares Maduro, quando investido na função de Advogado-Geral do TJUE, trouxe esclarecimentos e observações importantíssimas sobre a cidadania

¹⁴¹ MOREIRA, Vital. A vontade dos cidadãos da União: a democracia supranacional na União Europeia. **Revista Estudos do Século XX**, n. 17, p. 46-80, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.14195/1647-8622_17_3>. Acesso em: 18 ago. 2020.

¹⁴² **Artigo 8º:** 1. É instituída a cidadania da União. É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-membro. 2. Os cidadãos da União gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres previstos no presente Tratado.

¹⁴³ MOREIRA, Vital. A vontade dos cidadãos da União: a democracia supranacional na União Europeia. **Revista Estudos do Século XX**, n. 17, p. 46-80, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.14195/1647-8622_17_3>. Acesso em: 18 ago. 2020.

européia nas conclusões de um dos processos mais emblemáticos da história do TJUE sobre o assunto até hoje, o processo *Rottmann*¹⁴⁴.

A cidadania europeia, explicou ele, vai além de um vínculo de pertença a um povo. Ela se traduz em um vínculo de natureza política que une os povos da Europa e “decorre do seu compromisso recíproco de abrir suas comunidades políticas respectivas aos outros cidadãos europeus e de construir uma nova forma de solidariedade cívica e política à escala europeia”. Tal vínculo, ainda segundo o autor, não demanda a existência de um povo, mas fundamenta-se na existência de um espaço político europeu, do qual surgem direitos e deveres.¹⁴⁵

É importante destacar, como adverte Silveira, que, no âmbito da União Europeia, “o debate em torno da cidadania europeia desenvolve-se paralelamente (e acabou por confundir-se com) àquele com a proteção dos direitos fundamentais”¹⁴⁶.

Tal fato ganha ainda mais relevância quando se tem em mente que, nas diferentes etapas pelas quais se deu a evolução do processo de integração europeu, “a garantia dos direitos constituiu um elemento importante, enquadrado no próprio processo de conformação de uma União que acrescentara a integração política e não só a econômica”¹⁴⁷, isso porque a cidadania europeia é edificada e desenvolve-se por meio do exercício de direitos¹⁴⁸ e de onde, conseqüentemente, acabou emergindo uma verdadeira União de Direito.

¹⁴⁴ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-135/08. Janko Rottmann contra Freistaat Bayern. Luxemburgo, 2 de março de 2010. **Porta InfoCuria**, 2010. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=75336&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=12290997>>. Acesso em: 13 ago. 2020.

¹⁴⁵ POIARES MADURO, Miguel. Conclusões do Advogado-Geral. Luxemburgo, 30 de setembro de 2009. In: UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-138/08. Hochtief AG e Linde-Kca-Dresden GmbH contra Közbeszerzések Tanácsa Közbeszerzési Döntőbizottság. **Portal InfoCuria**, 2009. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=76767&mode=lst&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=PT&cid=266135>>. Acesso em: 6 jun. 2021. n. 23.

¹⁴⁶ SILVEIRA, Alessandra. Cidadania de direitos e comunidade política europeia: sobre a cidadania europeia que se move dos tribunais para a arena política. In: DAVID, Sofia (Org.). **Contencioso da nacionalidade: jurisdição administrativa e fiscal**. 2. ed. atual. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2017. p. 32

¹⁴⁷ CANOTILHO, Mariana; SILVEIRA, Alessandra. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia comentada**. Coimbra: Almedina. Livro digital Kindle. Posição 120.

¹⁴⁸ SILVEIRA, Alessandra. Cidadania de direitos e comunidade política europeia: sobre a cidadania europeia que se move dos tribunais para a arena política. In: DAVID, Sofia (Org.). **Contencioso da nacionalidade: jurisdição administrativa e fiscal**. 2. ed. atual. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2017. p. 30.

Neste cenário, e especialmente após a elevação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia ao nível dos Tratados, a partir de Lisboa, é pertinente a constatação de Marques¹⁴⁹ de que esta “cidadania de direitos em conjugação com a CDFUE promove a democratização jurídico-material entre os mais de 500 milhões de habitantes da União”, os quais, como bem observa o autor, são o núcleo do tecido pluralista e multicultural que caracteriza a UE e gozam de um patrimônio jurídico-político interconstitucional e comum.

Para a pavimentação deste caminho, a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia assumiu um caráter fundamental, especialmente porque as questões encaminhadas pelos juízes dos tribunais nacionais, em casos importantes de diversas naturezas, muitas vezes relacionavam a cidadania europeia e os direitos fundamentais.

Desta forma, a jurisprudência do TJUE serviu (e ainda serve) como uma espécie de “oráculo da cidadania”, na medida em que foi apresentando respostas e alicerçando a cidadania europeia como o “estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros”¹⁵⁰, delineando seu alcance de acordo com os princípios da União.

Porém, na esteira dos acontecimentos complexos no cenário da União Europeia na última década, na emergência das crises financeira, econômica, fiscal e migratória que se sucederam, e também no embalo da crise existencial *pós-Brexit*, Silveira observa que a pró-atividade do TJUE, que tanto fez pelo desenvolvimento da cidadania europeia, parece dar sinais de esgotamento, na medida em que tem demonstrado, a partir de sua jurisprudência, que se volta mais para a solução de casos individuais do que para as demandas dos cidadãos mais vulneráveis como outrora. Nesse sentido, Silveira afirma que:

¹⁴⁹ MARQUES, Sérgio Maia Tavares. **A razão pública da União de Direito**: da juridicidade à democratização social. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito da União Europeia)—Centro de Estudos em Direito da União Europeia, Universidade do Minho, Braga, 2017. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/1822/51313>>. Acesso em: 6 jun. 2021.

¹⁵⁰ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-184/66. Rudy Grzelczyk contra Centre public d’aide sociale d’Ottignies-Louvain-la-Neuve. Luxemburgo, 20 de setembro de 2001. **Portal InfoCuria**, 2001. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=46599&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=271431>>. Acesso em: 6 jun. 2021. Considerando n. 31.

Apesar de o papel do TJUE ter sido indispensável num dado momento histórico, garantir direitos de cidadania em doses homeopáticas pode ser insuficiente para a mobilização de uma comunidade política na sua globalidade – e é disto que a União Europeia necessita no presente momento da integração – vai daí a necessidade de um salto qualitativo de uma União de direito para uma União política.¹⁵¹

Essa urgência de viragem, ou de um *upgrade* em termos de cidadania europeia, decorre especialmente do fato de que a consciência dos cidadãos europeus é vital para a manutenção da relevância política e econômica da própria Europa no mundo, especialmente porque, se considerados individualmente, a maioria dos Estados-Membros não ocupa um lugar de relevância ou sequer de grande destaque no cenário econômico mundial. Neste ponto, Silveira assinala que não por acaso países como a Suíça e a Noruega, que não integram a União Europeia, por razões estratégicas, optaram por fazer parte da zona econômica europeia, bem como por contribuir para o orçamento da União e aplicar a sua legislação sem nela intervir, isso porque fora do contexto do mercado comum certamente seu espaço na economia mundial seria irrelevante.¹⁵²

A este fato há de se somar outro, de igual importância, o alerta de Bauman de que “a Europa está ficando grisalha num mundo que se torna mais jovem a cada ano”¹⁵³. Daí decorre que além dos riscos de uma geração europeia ser atropelada em meio à revolução digital que segue a passos largos (acentuada de forma vertiginosa pela pandemia da Covid-19), caso perca sua força econômica, pode perder também o espaço de influência política que ainda exerce em alguma medida no mundo hoje.

Portanto, fomentar uma cidadania política, neste momento da integração europeia, é vital para incutir nas gerações mais jovens os valores que partilham os Estados europeus, os valores que formam esta União de direito, para que

¹⁵¹ SILVEIRA, Alessandra. Cidadania de direitos e comunidade política europeia: sobre a cidadania europeia que se move dos tribunais para a arena política. In: DAVID, Sofia (Org.). **Contencioso da nacionalidade**: jurisdição administrativa e fiscal. 2. ed. atual. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2017. p. 30.

¹⁵² SILVEIRA, Alessandra. Cidadania de direitos e comunidade política europeia: sobre a cidadania europeia que se move dos tribunais para a arena política. In: DAVID, Sofia (Org.). **Contencioso da nacionalidade**: jurisdição administrativa e fiscal. 2. ed. atual. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2017. p. 30.

¹⁵³ BAUMAN, Zygmunt. **Europa**: uma aventura inacabada. Rio de Janeiro: Zahar, 2006. p. 22.

reconheçam sua relevância para a própria subsistência das ideias europeias em um mundo tão complexo e assolado por um estado geral de crises de diversas naturezas que se somam.

Como se disse anteriormente, um momento de crise, e por mais dolorido que seja o momento vivenciado com a crise da Covid-19, é também um momento de reflexão, e pode se tornar uma oportunidade de transformações positivas se as decisões acertadas forem tomadas.

Neste momento, não parece haver dúvidas de que sem a União Europeia a maioria dos Estados-Membros estaria enfrentando dificuldades muito maiores – é claro que ainda se está na esteira dos acontecimentos e certamente diante de um dos momentos de maior incerteza não apenas para a Europa, mas para a humanidade em todos os sentidos –, mas a luta pelas vacinas e a força financeira para que se comece a superar esta crise que está partindo da União Europeia não deixam dúvidas de que se reforça o momento “mais Europa” que emergiu da “ressaca *pós-Brexit*”, logo, não poderia haver também momento mais propício para o aprofundamento da sua cidadania política.

Neste cenário desafiador, como bem observa Habermas:

Colocam-se em teste a vontade e a capacidade dos cidadãos, das elites políticas e dos meios de comunicação de massa para efetuar os próximos passos da integração – e, com isso, avançar no processo de civilização do exercício da dominação política.¹⁵⁴

Não parece exagero afirmar que a tarefa mais difícil certamente já foi realizada, “forjar um arcabouço capaz de acomodar a variedade das formas de vida humanas e induzi-las a se engajar numa interação pacífica”¹⁵⁵, é nesta premissa que assenta a gênese da União Europeia.

É necessário, porém, coragem e engajamento político e social para seguir adiante se a UE quiser manter um espaço de relevância no cenário global, ou mais do que isso, como apregoavam Habermas e Bauman em suas obras, para tomar a dianteira e fomentar o caminho para um espaço global de efetivo compartilhamento

¹⁵⁴ HABERMAS, Jürgen. **Sobre a Constituição da Europa**: um ensaio. São Paulo: Unesp, 2012. p. 58.

¹⁵⁵ BAUMAN, Zygmunt. **Europa**: uma aventura inacabada. Rio de Janeiro: Zahar, 2006. p. 46.

e cooperação para a solução dos problemas vivenciados no mundo hoje, a pandemia da Covid-19 mais do que nunca evidencia esta necessidade.

2.2 O ALEGADO DÉFICIT DEMOCRÁTICO EUROPEU SOB O PRISMA DA ATUAL CRISE DA DEMOCRACIA LIBERAL

Se, no âmbito dos Tratados, Maastricht foi o marco inicial do processo de integração política da União a partir da instituição da cidadania europeia, Lisboa significou mais um avanço importante nesse sentido, ao basear expressamente o funcionamento da UE nos termos de uma democracia representativa¹⁵⁶ e especialmente ao incorporar o conteúdo da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, equiparando-a ao nível dos Tratados¹⁵⁷, além de introduzir instrumentos de democracia participativa com o intuito de aproximar os cidadãos da vida política e dos processos de tomadas de decisão na União e de preencher as lacunas de legitimidade e afastar as alegações persistentes de um déficit democrático.

Pires¹⁵⁸ explica que o alegado déficit democrático europeu não está relacionado apenas com o próprio fundamento ou legitimação do projeto de integração europeu, desde o início voltado diretamente aos consumidores e cidadãos, mas também “com a necessidade de aceitação e consenso de um direito plural e sem meios sancionatórios próprios”. Além disso, como bem observa o autor, o tal déficit democrático europeu não é apenas e principalmente fruto da integração europeia, mas encontra suas raízes no epicentro da crise da democracia corrente no seio dos Estados-membros.

Poiares Maduro¹⁵⁹, por sua vez, explica que a literatura que trata do déficit democrático europeu concentra-se exclusivamente numa forma particular de “medo dos poucos”, ou da tirania da minoria. Segundo ele, a outra face do constitucionalismo democrático (“o medo dos muitos”, ou da ditadura da maioria) é

¹⁵⁶ Art. 10º, n. 1 do TUE.

¹⁵⁷ Art. 6º, n. 1 do TUE.

¹⁵⁸ PIRES, Francisco Lucas. **Introdução ao direito constitucional europeu**: seu sentido, problemas e limites. Coimbra: Almedina, 1997. p. 61.

¹⁵⁹ POIARES MADURO, Miguel. **A constituição plural**: constitucionalismo e União Europeia. Cascais: Princípia, 2006. p. 277.

normalmente ignorada, bem como outras formas de expressão do “medo dos poucos” ou da tirania da minoria.

Para o autor, porém, isto constitui uma análise constitucional deficiente e, ao mesmo tempo, diminui o valor que o constitucionalismo europeu¹⁶⁰ pode ter na correção de algumas formas de “medo dos poucos” e de “medo dos muitos” e na promoção de novos meios de participação e representação.

Poiares Maduro explica, ainda, que são duas as principais manifestações do chamado déficit democrático europeu:

[...] por um lado, salientam-se as restrições à aplicação do princípio do maioritário nos processos de decisão do Conselho e a sua diminuta representatividade proporcional; por outro lado, realçam-se, igualmente, os limites à participação do Parlamento Europeu na função legislativa comunitária.¹⁶¹

Do ponto de vista do autor, ambos os casos correspondem a manifestações de “medo dos poucos”, ou receio da “tirania da minoria”, mas de natureza diferente. A primeira forma de déficit democrático europeu, segundo ele, está relacionada com “a possibilidade de um pequeno número de cidadãos comunitários, representados no Conselho pelo seu ministro, bloquearem o desejo colectivo do resto da Comunidade”. Situação parecida com o que se viu com a questão do *Brexit*, com a diferença de que não foi através do Conselho, mas sim de um referendo que uma pequena parcela de cidadãos britânicos acabou por decidir – ou ao menos interferir de maneira significativa – no futuro de 500 milhões de europeus.

¹⁶⁰ Canotilho e Silveira explicam que “[...]ainda que o Tratado de Lisboa não seja, em si mesmo, formalmente, uma Constituição, na prática cumpre tal função, pois trata-se de uma norma que é equivalente à norma fundamental de Kelsen ou à regra de reconhecimento de Hart no âmbito da União Europeia, já que se trata de uma norma que fundamenta o resto das normas europeias e que vincula os sistemas jurídicos dos Estados-Membros da União Europeia, estando tudo isto supervisionado por uma espécie de controlo da constitucionalidade realizado pelo TJUE, assegurando a primazia do direito da União. Além disso, o constitucionalismo multinível também pode abordar-se a partir das conexões, que se efetuam através de reenvios, entre os diversos subsistemas jurídicos, presididos pelo direito da União Europeia como ordenamento prevalente, mas nos quais se produz também uma integração do direito internacional no direito interno, formado, por sua vez, nos Estados compostos, por um duplo nível de ordenamentos, derivado da distribuição de competências entre as instituições do Estado e as de nível regional.” (CANOTILHO, Mariana; SILVEIRA, Alessandra. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia comentada**. Coimbra: Almedina. Livro digital Kindle. Posição 390-395.)

¹⁶¹ POIARES MADURO, Miguel. **A constituição plural**: constitucionalismo e União Europeia. Cascais: Princípia, 2006. p. 278.

Existe uma segunda forma de apresentação do déficit democrático europeu, ainda de acordo com Poiares Maduro, que concentra a sua análise nos limites à participação do Parlamento Europeu no processo político e legislativo. Esta concepção do déficit democrático, segundo ele, identifica dois problemas:

[...] primeiro, existe uma transferência de poder de instituições com representatividade directa (Parlamentos) para uma instituição de representatividade indirecta (o Conselho, dominado pelos Governos); segundo, o Conselho tem uma representatividade proporcional face às populações dos Estados mais reduzida do que a representatividade do Parlamento Europeu.¹⁶²

Nesse sentido, retomando-se os ensinamentos de Pires¹⁶³, verifica-se que a exigência da democratização no âmbito da União Europeia cresceu de forma exponencial a partir do aumento das competências políticas e da autonomia do aparelho institucional da União. Nas palavras do autor, “quando o espectro da sua influência vai do mais global ao mais concreto e quotidiano, os cidadãos começam a perguntar-se legitimamente com que mandato”.

Porém, neste cenário, questiona-se qual o tipo de democracia importa mais para os cidadãos europeus, se seria uma democracia substancial – aquela que levanta a ideia de uma democracia como garante da justiça e dos direitos fundamentais – ou uma democracia formal – para a qual são as maiorias e seus representantes que têm de responder de maneira valorativa às questões que lhe são postas.

Neste ponto, ressalta-se que a questão do déficit democrático europeu carrega uma relação muito forte com a democracia formal, com a falta de identificação dos cidadãos com as instituições da UE. Porém, embora democracia substancial e democracia formal sejam faces de uma mesma moeda e que não haja cisão entre elas, verifica-se que o discurso do déficit democrático tem uma relação muito mais próxima com a ausência de um modelo democrático no âmbito da União baseado exclusivamente na soberania do voto popular e de uma participação mais direta dos cidadãos no cenário político da UE.

¹⁶² POIARES MADURO, Miguel. **A constituição plural**: constitucionalismo e União Europeia. Cascais: Princípia, 2006. p. 278.

¹⁶³ PIRES, Francisco Lucas. **Introdução ao direito constitucional europeu**: seu sentido, problemas e limites. Coimbra: Almedina, 1997. p. 66-67.

Importa aqui também destacar as lições de Gomes Canotilho¹⁶⁴, que ensina que as acusações de déficit democrático dirigidas à organização supranacional da União Europeia têm relação direta com a ideia de que o Estado é um pressuposto necessário da própria democracia. Porém, o autor destaca que:

É precisamente a UE, que, sobretudo desde o Tratado de Maastricht, torna arcaico o esquema conceitual do Estado, que se revela incapaz de fornecer compreensões juridicamente adequadas aos problemas de um novo fenótipo organizativo (“União Europeia de Estados” ou “associação de Estados” diferente do “Estado Federal” e da Confederação), aos problemas da aplicação preferente de normas de ordenamentos diferentes, da interconstitucionalidade, do grau mais elevado de proteção de direitos fundamentais, etc.¹⁶⁵

Neste panorama, é importante compreender que o sistema de governação no qual se assenta a União Europeia não se restringe apenas aos Estados-Membros e às instituições europeias, como ocorre nos Estados federados. É um sistema que, como explica Silveira, envolve uma rede de atores transnacionais, que juntamente com comitês públicos e privados especializados na regulação de políticas complexas, formam um “sistema decisório policêntrico, fragmentado e interdependente, caracterizado pela ausência de hierarquia”.¹⁶⁶

Este sistema decisório europeu, apoiado em um “complexo emaranhado de redes de governação multinível”, é caracterizado pela metáfora das redes diante da ausência de liderança frente ao sistema decisório europeu que requer uma combinação de procedimentos formais e informais para mediar os interesses dos representantes e privados. Deste modo, no lugar de um sistema parlamentar se coloca um sistema de auto-representação de interesses, o que, em termos jurídico-políticos, resulta em um modelo organizativo muito mais sofisticado em comparação ao Estado federativo.¹⁶⁷

¹⁶⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Brançosos e interconstitucionalidade**: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Coimbra: Almedina, 2012. p. 232.

¹⁶⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Brançosos e interconstitucionalidade**: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Coimbra: Almedina, 2012. p. 232-233.

¹⁶⁶ SILVEIRA, Alessandra. Cidadania de direitos e comunidade política europeia: sobre a cidadania europeia que se move dos tribunais para a arena política. In: DAVID, Sofia (Org.). **Contencioso da nacionalidade**: jurisdição administrativa e fiscal. 2. ed. atual. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2017. p. 36.

¹⁶⁷ SILVEIRA, Alessandra. Cidadania de direitos e comunidade política europeia: sobre a cidadania europeia que se move dos tribunais para a arena política. In: DAVID, Sofia (Org.). **Contencioso**

Nesse sentido, oportuna se faz a observação de Bauman¹⁶⁸, de que “a União Europeia não será nem pode ser uma cópia ampliada de um Estado-nação, da mesma forma que os Estados-nações não foram nem poderiam ser versões maiores de propriedades, paróquias ou municipalidades”. Seria um grande equívoco esperar que assim o fosse, em primeiro, porque, como se viu, as estruturas do Estado moderno sequer são suficientes ou capazes de lidar com eficiência com os problemas globais que se colocam, e, em segundo, porque se estaria desta maneira reduzindo todo o processo de integração europeu ao produto final do já conhecido Estado nacional, a supranacionalidade requer mais, o momento histórico que se vive exige este salto.

Desta forma, como muito bem questiona Silveira¹⁶⁹, não sendo a UE um sistema de governo concebido nos termos de um governo nacional, ou seja, com um programa de governo sufragado nas urnas, terá necessariamente de reproduzir os mecanismos testados pela democracia nacional? Tal questionamento reforça-se na medida em que, conforme se viu anteriormente, há consenso na literatura especializada e contemporânea sobre todas as dificuldades e as falhas que o modelo de democracia utilizado nos Estados nacionais tem apresentado.

E são estes sinais claros de falência da forma como são exercidas as democracias nacionais, ineficientes para lidar com os grandes desafios e transformações do mundo pós-moderno, somados aos efeitos da globalização e da digitalização das sociedades, que devem abrir espaço para que se reforce e se redefina a democracia em termos supranacionais, sendo a União Europeia hoje o melhor, e talvez o único, espaço a permitir tal experiência no mundo.

Silveira ainda observa que nas instituições europeias, ao contrário do que se julga, “as decisões somente são tomadas após o amplo debate dos

da nacionalidade: jurisdição administrativa e fiscal. 2. ed. atual. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2017. p. 36.

¹⁶⁸ BAUMAN, Zygmunt. **Europa: uma aventura inacabada**. Rio de Janeiro: Zahar, 2006. p. 135.

¹⁶⁹ SILVEIRA, Alessandra. **Princípios de direito da União Europeia:** doutrina e jurisprudência. 2. ed. Lisboa: Quid Juris, 2011. p. 40.

intervenientes, tudo é exaustivamente debatido, nenhuma decisão é tomada sem que se tenha atingido um amplo consenso sobre a matéria”.¹⁷⁰

Além dos mais, há de se recordar que as instituições da União Europeia são formadas pelos representantes e pelas instituições dos próprios Estados-Membros e, mais do que isso, como assinala Habermas¹⁷¹, a Comissão Europeia (popularmente apelidada de “Monstro de Bruxelas”, de acordo com o autor) possui atribuições limitadas, deixando a cargo dos parlamentos e das administrações dos Estados-Membros a transposição do direito da União para seus ordenamentos internos.

Disso decorre que existe um caráter oportunista e dissimulado por parte de partidos nacionais, especialmente daqueles com apelo populista e nacionalista, que alimentam este discurso do déficit democrático europeu enquanto simultaneamente fazem parte da estrutura jurídico-política da União e gozam dos benefícios dos seus repasses orçamentários, muitas vezes utilizados para fomentar este discurso eurocético.

Por fim, alinhando-se ao pensamento de Silveira, reforça-se que a democracia na União Europeia possui elementos alternativos de legitimação, buscando sempre a solução dos problemas coletivos através da busca pelo consenso, num cenário onde existe uma rede de governação multinível alicerçada em uma teoria da democracia constitucional em rede (interconstitucionalidade) fomentada no respeito ao pluralismo e aos princípios e valores de uma verdadeira União de direito.

2.3 A INICIATIVA DE CIDADANIA EUROPEIA

Neste contexto, e em meio a tantas inovações que a própria supranacionalidade exige, a Iniciativa de Cidadania Europeia (a seguir ICE) surge como um instrumento pioneiro de democracia participativa transnacional. Embora

¹⁷⁰ SILVEIRA, Alessandra. **Princípios de direito da União Europeia**: doutrina e jurisprudência. 2. ed. Lisboa: Quid Juris, 2011. p. 56.

¹⁷¹ HABERMAS, Jürgen. **Sobre a Constituição da Europa**: um ensaio. São Paulo: Unesp, 2012. p. 66.

sua consagração no ordenamento jurídico da UE tenha se dado a partir do Tratado de Lisboa, a ideia da implementação de um instrumento visando estimular a democracia participativa no plano transnacional europeu ganhou força no âmbito da Convenção Sobre o Futuro da Europa de 2001¹⁷², resultando na inclusão de um artigo específico sobre o princípio de participação na democracia da UE e a introdução da ICE no Projeto do Tratado Constitucional, como se sabe, posteriormente frustrado.¹⁷³

Bobeck¹⁷⁴ explica que a introdução da ICE no Tratado de Lisboa faz parte de “uma tentativa mais ampla de esculpir o princípio democrático, [...] no coração do sistema institucional da União”.

Do ponto de vista do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu¹⁷⁵, a ICE contribui para aprimorar o funcionamento democrático da União por meio da participação dos cidadãos na sua vida democrática e política, devendo, contudo, ser considerada no contexto das demais ferramentas a partir das quais os cidadãos têm a possibilidade de chamar a atenção das instituições da União para as questões que

¹⁷² Em conformidade com a Declaração n.º 23, anexa ao Tratado de Nice, o Conselho Europeu de Laeken, que teve lugar de 14 e 15 de dezembro de 2001, decidiu organizar uma Convenção reunindo as principais partes interessadas num debate sobre o futuro da União Europeia. Tinha por objetivo preparar a próxima Conferência Intergovernamental da forma mais transparente possível e dar resposta às quatro questões principais relativas à futura evolução da UE: uma melhor divisão de competências, a simplificação dos instrumentos de ação da União, mais democracia, transparência e eficácia, bem como a redação de uma Constituição para os cidadãos da Europa. (SOKOLSKA, Ina. O Tratado de Nice e a Convenção sobre o Futuro da Europa. **Portal do Parlamento Europeu**, Fichas temáticas sobre a União Europeia, abr. 2021. Disponível em: <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/4/o-tratado-de-nice-e-a-convencao-sobre-o-futuro-da-europa>>. Acesso em: 28 dez. 2020.)

¹⁷³ MINCHEVA, Elitsa; SZELIGOWSKA, Dorota. The European Citizens' Initiative: empowering European citizens within the institutional triangle: a political and legal analysis. **Perspectives on European Politics and Society**, v. 13, n. 3, p. 270-284, 5 Oct. 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/15705854.2012.702572>>. Acesso em: 26 nov. 2020.

¹⁷⁴ BOBECK, Michal. Conclusões do Advogado-Geral. Luxemburgo, 29 de julho de 2019. In: UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-418/18. P. Puppink e o. contra Comissão Europeia. **Portal InfoCuria**, 2019. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=92A1100E642692DEC44AFA30B7765EB8?text=&docid=216560&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=22313316>>. Acesso em: 22 dez. 2020. n. 67.

¹⁷⁵ Considerando n. 1 do Regulamento (UE) 2019/788 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de abril de 2019 sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia (PARLAMENTO EUROPEU; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2019/788 de 17 de abril de 2019 sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia. **Jornal Oficial da União Europeia**, L 130, p. 55-81, 17 maio 2019. Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0788#:~:text=O%20presente%20regulamento%20estabelece%20os,aplicar%20os%20Tratados%20\(%C2%ABiniciativa%20de](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0788#:~:text=O%20presente%20regulamento%20estabelece%20os,aplicar%20os%20Tratados%20(%C2%ABiniciativa%20de)>. Acesso em: 6 jun. 2021.).

lhes são importantes, como é o caso, por exemplo, do direito de petição e do recurso ao Provedor de Justiça¹⁷⁶.

2.3.1 Aspectos legais

Inserida no Título II do TUE, dedicado às disposições relativas aos princípios democráticos que fundamentam e regem a União, a ICE encontra previsão legal no artigo 11, n.º 4 do referido Tratado e pode ser considerada como uma via importante de democracia participativa no sistema de democracia representativa em que se baseia a União, uma vez que tenciona facilitar ou promover a aproximação entre os cidadãos e as instituições da UE.

Além disso, a ICE também está prevista no artigo 24, n.º 1 do TFUE, sendo atualmente regida pelo Regulamento 2019/788, que entrou em vigor em 01/01/2020 (substituindo o Regulamento 211/2011), e consiste na possibilidade de pelo menos um milhão de cidadãos da União, nacionais de no mínimo um quarto dos Estados-Membros, a partir de iniciativa organizada por pelo menos sete pessoas singulares residentes em, no mínimo, sete Estados-Membros diferentes¹⁷⁷, convidar a Comissão Europeia a apresentar uma proposta legislativa adequada em matérias de sua atribuição e sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um ato jurídico da União para aplicar os Tratados.¹⁷⁸

Tendo em vista justamente seu caráter pioneiro e inovador, desde o início, a ICE foi objeto de dúvidas e questionamentos, sendo que houve, para a sua aplicação, um período de consultas públicas a diversos atores sociais, no período de novembro de 2009 a janeiro de 2010, com o intuito de contribuir para a elaboração do primeiro regulamento da ICE por parte da Comissão Europeia.

¹⁷⁶ Artigo 20, n. 2, “d” do Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia.

¹⁷⁷ Comitê de cidadãos ou grupo de organizadores.

¹⁷⁸ Nos termos dos artigos 1º e 3º, n. 1 do Regulamento (UE) 2019/788.

Tal período foi precedido, primeiramente, pela Resolução do Parlamento Europeu¹⁷⁹, de 7 de maio de 2009, solicitando à Comissão a apresentação de uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à aplicação da Iniciativa de Cidadania e, posteriormente, do lançamento por parte da Comissão, no início de novembro de 2009, do Livro Verde sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia, que apresentava uma espécie de compêndio das dez questões que necessitavam de resposta, e que foram objeto da consulta referida, para então se viabilizar a edição do primeiro regulamento da ICE, o qual foi finalmente publicado em 16 de fevereiro de 2011 (Regulamento UE 211/2011) e passou a vigorar em 1 de abril de 2012.

Não obstante todos os debates e discussões que antecederam a edição e publicação do regulamento em questão, é fato que este, ao contrário do que pretendiam os atores envolvidos, não resultou em um instrumento que facilitasse a aplicação e utilização da ICE. Já após os primeiros anos de sua efetivação, diversas lacunas e barreiras de ordem jurídica e prática foram apontadas pela maioria dos organizadores de ICE, muitas das quais foram reconhecidas pelas próprias instituições da União e debatidas em audiências e consultas públicas por elas promovidas, bem como nos relatórios de avaliação elaborados a cada três anos pela Comissão, por exigência do artigo 22º do antigo Regulamento UE 211/2011.

Levando-se em conta tal exigência, em 31/03/2015, a Comissão apresentou seu primeiro relatório sobre a aplicação do regulamento sobre a iniciativa de cidadania¹⁸⁰. Neste documento foram apresentados os principais problemas identificados no primeiro triênio de implementação da ICE.

¹⁷⁹ PARLAMENTO EUROPEU. Resolução P6_TA(2009)0389. Resolução do Parlamento Europeu, de 7 de Maio de 2009, que contém um pedido à Comissão no sentido da apresentação de uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à aplicação da iniciativa de cidadania (2008/2169(INI)). **Portal do Parlamento Europeu**, 2009. Disponível em: <<https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0389+0+DOC+XML+V0//PT>>. Acesso em: 7 jun. 2021.

¹⁸⁰ COMISSÃO EUROPEIA. Relatório COM(2015) 145 final. Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: relatório sobre a aplicação do Regulamento (UE) 211/2011 sobre a iniciativa de cidadania. Bruxelas, 31 de março de 2015. **Portal da Comissão Europeia**, Registro de documentos da Comissão, 2015. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-145-EN-F1-1.PDF>>. Acesso em: 28 dez. 2020.

Um dos pontos destacados pela Comissão na ocasião foi a preocupação demonstrada quanto às dificuldades de registro, tendo em vista que no período a que se referia este primeiro relatório – compreendido entre abril de 2012 e março de 2015 – cinquenta e uma propostas de ICE foram apresentadas para registro junto à Comissão, tendo sido vinte delas rejeitadas, sob o argumento de que não satisfaziam os critérios de registro. Das trinta e uma registradas pela Comissão, apenas três haviam conseguido, até a data do relatório em questão, superar a quantidade de um milhão de assinaturas exigidas, sendo elas: *One of Us*, *Right2Water*, *Stop Vivisection*,¹⁸¹ sobre as quais se tratará adiante.

Outro ponto evidenciado foi em relação às divergências de exigências quanto as condições e os dados pessoais exigidos pelos Estados-Membros para as subscrições de apoio à ICE, o que, em muitas vezes, percebeu-se resultar na inviabilidade de apoio ou mesmo desistência do cidadão de apoiar uma iniciativa, devido ao número excessivo de dados exigidos para assinatura em alguns países. Quanto a este ponto, a Comissão destacou à época que muitos Estados-Membros já vinham acatando seus apelos no sentido de facilitar e uniformizar os requisitos em matéria de dados para facilitar o acesso à ICE.¹⁸²

O primeiro relatório também ressaltou questões relevantes atinentes aos prazos previstos no Regulamento 211/2011, que regia a ICE à época, especialmente o fato de que o prazo de 12 meses para recolhimento de assinaturas passava a contar a partir do registro aprovado pela Comissão, o que, na prática, na maioria das vezes, correspondia a um prazo efetivamente inferior levando-se em consideração o fato de que, quando os organizadores optavam por elaborar seu próprio sistema para o recolhimento de assinaturas por via eletrônica, levava-se algum tempo para

¹⁸¹ COMISSÃO EUROPEIA. Relatório COM(2015) 145 final. Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: relatório sobre a aplicação do Regulamento (UE) 211/2011 sobre a iniciativa de cidadania. Bruxelas, 31 de março de 2015. **Portal da Comissão Europeia**, Registro de documentos da Comissão, 2015. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-145-EN-F1-1.PDF>>. Acesso em: 28 dez. 2020. p. 2.

¹⁸² COMISSÃO EUROPEIA. Relatório COM(2015) 145 final. Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: relatório sobre a aplicação do Regulamento (UE) 211/2011 sobre a iniciativa de cidadania. Bruxelas, 31 de março de 2015. **Portal da Comissão Europeia**, Registro de documentos da Comissão, 2015. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-145-EN-F1-1.PDF>>. Acesso em: 28 dez. 2020. p. 16-17.

conseguir registrá-lo junto aos Estados-Membros, que muitas vezes resistiam em fazê-lo antes do registro da proposta de iniciativa pela Comissão.¹⁸³

Também se destacou a inexistência de um prazo específico para a apresentação à Comissão de uma ICE bem-sucedida, o que causava insegurança e confusão tanto para os organizadores quanto para as próprias instituições da União. Ainda em relação a prazos, a Comissão sublinhou que o prazo de três meses previsto para que esta se manifestasse acerca de uma iniciativa bem-sucedida era demasiado curto e deixava pouco tempo para organizar uma consulta formal às partes interessadas.¹⁸⁴

A verificação das traduções das propostas de iniciativa apresentadas pelos organizadores foi outro ponto sensível apontado no relatório, tendo em vista a afirmação de que muitos organizadores tiveram dificuldades em garantir a exatidão das traduções apresentadas e que este processo de verificação por parte da Comissão, na maioria das vezes, acabava sendo demorado.¹⁸⁵

Além disso, fizeram-se observações relevantes no tocante ao recolhimento de assinaturas por via eletrônica, destacando-se as críticas e queixas apresentadas pelos interessados acerca da complexidade do procedimento de certificação dos softwares elaborados pelos organizadores para o recolhimento de assinaturas, e também de insatisfações dos usuários em relação ao software disponibilizado pela Comissão a título excepcional e temporário para o mesmo fim.

¹⁸³ COMISSÃO EUROPEIA. Relatório COM(2015) 145 final. Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: relatório sobre a aplicação do Regulamento (UE) 211/2011 sobre a iniciativa de cidadania. Bruxelas, 31 de março de 2015. **Portal da Comissão Europeia**, Registro de documentos da Comissão, 2015. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-145-EN-F1-1.PDF>>. Acesso em: 28 dez. 2020. p. 17.

¹⁸⁴ COMISSÃO EUROPEIA. Relatório COM(2015) 145 final. Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: relatório sobre a aplicação do Regulamento (UE) 211/2011 sobre a iniciativa de cidadania. Bruxelas, 31 de março de 2015. **Portal da Comissão Europeia**, Registro de documentos da Comissão, 2015. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-145-EN-F1-1.PDF>>. Acesso em: 28 dez. 2020. p. 17.

¹⁸⁵ COMISSÃO EUROPEIA. Relatório COM(2015) 145 final. Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: relatório sobre a aplicação do Regulamento (UE) 211/2011 sobre a iniciativa de cidadania. Bruxelas, 31 de março de 2015. **Portal da Comissão Europeia**, Registro de documentos da Comissão, 2015. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-145-EN-F1-1.PDF>>. Acesso em: 28 dez. 2020. p. 17.

Por fim, no que diz respeito às experiências das audiências públicas realizadas no Parlamento Europeu para debate das duas primeiras ICE aprovadas e discutidas até a apresentação do primeiro relatório, destacou-se o fato de que nenhum outro interessado ou perito, além dos organizadores das ICE, foram convidados a participar ativamente a fim de enriquecer os debates e apresentar pontos de vista diferentes sobre as questões. Ademais, mencionou-se que alguns organizadores expressaram o desejo de que pudessem estar mais próximos e envolvidos no processo de análise e acompanhamento das ICE, e que alguns deles também consideravam insuficiente o diálogo e interação com a Comissão nas diferentes fases da ICE.¹⁸⁶

Na sequência deste relatório, em 07/10/2015, o Parlamento Europeu apresentou uma proposta de Resolução¹⁸⁷, contendo exposição de motivos, juntamente com um parecer da Comissão das Petições e um parecer da Comissão de Assuntos Jurídicos.

Neste documento, destacou-se a necessidade de conceber uma regulamentação capaz de tornar a ICE o mais acessível possível para os cidadãos e organizadores, tendo em vista ser este um dos principais meios de conexão entre os cidadãos e a UE¹⁸⁸ e cujo objetivo é marcar a agenda política e possibilitar a participação dos cidadãos, não havendo um caráter vinculativo das propostas apresentadas, o que reforça a necessidade de simplificação e acessibilidade desta ferramenta democrática. Além disso, salientou-se que a diminuição do número de iniciativas apresentadas apontava que a falta de informações claras sobre a

¹⁸⁶ COMISSÃO EUROPEIA. Relatório COM(2015) 145 final. Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: relatório sobre a aplicação do Regulamento (UE) 211/2011 sobre a iniciativa de cidadania. Bruxelas, 31 de março de 2015. **Portal da Comissão Europeia**, Registro de documentos da Comissão, 2015. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-145-EN-F1-1.PDF>>. Acesso em: 28 dez. 2020. p. 18.

¹⁸⁷ PARLAMENTO EUROPEU. Processo 2014/2257(INI). Proposta de resolução A8-0284/2015 sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia. **Portal do Parlamento Europeu**, 7 out. 2015. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0382_PT.html>. Acesso em: 28 dez. 2020.

¹⁸⁸ PARLAMENTO EUROPEU. Processo 2014/2257(INI). Proposta de resolução A8-0284/2015 sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia. **Portal do Parlamento Europeu**, 7 out. 2015. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0382_PT.html>. Acesso em: 28 dez. 2020. Alínea “C”.

natureza deste instrumento levou a um sentimento de frustração quando as primeiras iniciativas foram rejeitadas pela Comissão.¹⁸⁹

A partir dos documentos mencionados, os debates acerca das alterações necessárias para a simplificação da ICE foram aprofundados e estimulados no âmbito das próprias instituições envolvidas no processo de avaliação e alteração do Regulamento em questão, nomeadamente da Comissão, do Parlamento Europeu e do Conselho, que promoveram consultas em busca de contributos de todos os atores envolvidos e interessados no melhor desempenho da ICE, como organizações da sociedade civil, organizadores de iniciativas, instituições e órgãos consultivos da UE e os Estados-Membros. Este movimento das instituições e atores sociais resultou na apresentação por parte da Comissão de uma proposta de um novo Regulamento para a ICE, em 13/09/2017, conforme se infere do segundo relatório trienal apresentado pela Comissão em 28/03/2018¹⁹⁰, correspondente ao período de 2015 a 2018.

No referido relatório foram, ainda, reforçados, de forma pormenorizada, os problemas e falhas que já haviam sido apontados no relatório do triênio anterior e também na Resolução do Parlamento Europeu, anteriormente mencionados neste tópico. Conforme previsto no relatório em questão, o compromisso entre Comissão, Parlamento e Conselho de dar prioridade ao processo legislativo para aprovação de um novo Regulamento para a ICE foi cumprido e, assim, com o objetivo de aumentar o acesso e facilitar a utilização desta ferramenta, resultou aprovada a reformulação e substituição do Regulamento 211/2011 pelo atual (e já mencionado) Regulamento 2019/788, que rege as propostas de ICE apresentadas e registradas a partir de 1 de janeiro de 2020.

¹⁸⁹ PARLAMENTO EUROPEU. Processo 2014/2257(INI). Proposta de resolução A8-0284/2015 sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia. **Portal do Parlamento Europeu**, 7 out. 2015. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0382_PT.html>. Acesso em: 28 dez. 2020. Alínea “G”, n. 25.

¹⁹⁰ COMISSÃO EUROPEIA. Relatório COM(2018) 157 final. Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: relatório sobre a aplicação do Regulamento (UE) 211/2011 sobre a iniciativa de cidadania. Bruxelas, 28 de março de 2018. **Portal da Comissão Europeia**, Registro de documentos da Comissão, 2018. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/PT/COM-2018-157-F1-PT-MAIN-PART-1.PDF>>. Acesso em: 28 dez. 2020.

Analisando-se as alterações trazidas neste novo Regulamento, observa-se que houve um esforço em corrigir os problemas identificados nos primeiros anos de aplicação da ICE e acatar as sugestões das instituições e atores interessados. Já nos primeiros artigos do ato legislativo em questão, verifica-se a preocupação em promover o maior acesso possível à ICE, destacando o compromisso da Comissão e dos Estados-Membros em prestar informações e assistência relevantes a todos os cidadãos europeus e organizadores de iniciativas, de forma virtual e também em papel, em todas as línguas oficiais da União, na forma de um guia da ICE¹⁹¹.

Ainda para garantir o acesso e a promoção de informações, ficou determinado que a Comissão deve disponibilizar gratuitamente uma plataforma colaborativa online com a finalidade de prestar aconselhamento prático e jurídico e fazer as vezes de um fórum de debate sobre a ICE¹⁹².

Além disso, em diversos pontos pode-se observar a preocupação com a acessibilidade de pessoas com deficiência ao instrumento em questão, bem como a sensibilidade e o compromisso com a problemática linguística, deixando, por exemplo, a cargo da Comissão a tradução do conteúdo de uma iniciativa registrada em todas as línguas oficiais da União para publicação e utilização no recolhimento de declarações de apoio, facultando aos organizadores o fornecimento de traduções sobre informações adicionais que considerarem relevantes¹⁹³.

A possibilidade de criação de uma personalidade jurídica para o grupo de organizadores também era uma das queixas constantes e que foi inserida no texto do novo regulamento, não isentando, contudo, os membros dos grupos de organizadores das sanções previstas e proporcionais em caso de utilização indevida ou fraudulenta de dados e declarações¹⁹⁴.

Uma das grandes inovações trazidas pelo novo Regulamento foi a possibilidade de registro parcial de uma ICE. Nesse sentido, foram mantidos os impedimentos de registro de uma iniciativa manifestamente abusiva, frívola ou

¹⁹¹ Art. 4º, n. 1 do Regulamento (UE) 788/2019.

¹⁹² O endereço eletrônico do Portal de Iniciativa de Cidadania Europeia pode ser acessado no seguinte endereço: <https://europa.eu/citizens-initiative/_pt>.

¹⁹³ Art. 4º, n. 4 do Regulamento (UE) 788/2019.

¹⁹⁴ Art. 5º a 7º do Regulamento (UE) 788/2019.

vexatória, ou manifestamente contrária aos valores consagrados no artigo 2º do TUE, e aos direitos consagrados na CDFUE, determinando-se, no entanto, que a Comissão comunique aos organizadores, no prazo de um mês a partir da apresentação do pedido de registro de uma ICE, os casos em que considerar que tal proposta está manifestamente fora das competências da Comissão para apresentar propostas de ato jurídico da União para efeitos de aplicação dos Tratados. Nestes casos, é concedido o prazo de dois meses ao grupo de organizadores, contados do recebimento da avaliação da proposta pela Comissão, facultando-lhes alterar a iniciativa para que atenda aos requisitos legais conforme indicado pela Comissão, ou então manter e retirar a iniciativa inicial. Havendo alteração do conteúdo por parte dos organizadores, a Comissão só pode se recusar a registrar a proposta de ICE se esta ainda estiver totalmente fora das suas competências legislativas, devendo proceder ao registro total se cumprir todos os requisitos, ou parcial se uma parte da mesma, incluindo os objetivos principais, não cair manifestamente fora de suas competências para a propositura de ato jurídico da União para aplicação dos Tratados¹⁹⁵.

Ainda com relação ao registro de uma proposta de ICE, merece destaque a exigência de que a Comissão comunique ao grupo de organizadores e fundamente sua decisão nos casos de recusa de registro ou de inscrição parcial, informando também sobre todas as vias de recursos judiciais e extrajudiciais disponíveis. A Comissão deve, ainda, dar ciência do registro de iniciativas ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê de Regiões¹⁹⁶.

Outra mudança de impacto refere-se ao período de recolhimento das declarações de apoio, o que mudou efetivamente não foi o prazo, mas a forma de contagem. De acordo com o Regulamento antigo, esse prazo era iniciado na data de registro da proposta de iniciativa pela Comissão, o que, conforme referido anteriormente, na prática acabava implicando em um período menor para este fim. Com o novo regulamento, o início da contagem passou a ser determinado pelo grupo de organizadores, que pode fixá-lo no prazo de seis meses, a contar da

¹⁹⁵ Art. 6º, ns. 3 e 4 do Regulamento (UE) 788/2019.

¹⁹⁶ Art. 6º, ns. 7 e 8 do Regulamento (UE) 788/2019.

inscrição da iniciativa no registro, e deve comunicar à Comissão até dez dias úteis antes do início da data escolhida¹⁹⁷.

A criação e manutenção de um sistema central de recolhimento de declarações de apoio online pela Comissão, com suporte garantido pelo orçamento geral da União Europeia, a fim de garantir unidade e gratuidade de acesso, reforça a ideia de comprometimento das instituições da União no aprimoramento e expansão do acesso à ICE. Neste ponto, mais uma vez destacou-se a preocupação com a acessibilidade das pessoas com deficiência e da proteção de dados nos termos da legislação da UE. A possibilidade de utilização de outro(s) sistema(s) para o recolhimento das declarações de apoio pelos grupos de organizadores foi mantida, respeitados os termos do regulamento no que se refere à acessibilidade e proteção de dados, ficando, neste caso, a conservação dos dados recolhidos no território de um dos Estados-Membros¹⁹⁸. Além disso, unificaram-se também os dados que podem ser exigidos para o recolhimento das declarações de apoio em todos os Estados-Membros.

Por fim, quanto às alterações trazidas pelo novo Regulamento para ICE, destaca-se, ainda, a alteração do prazo para a Comissão expor suas conclusões jurídicas e políticas acerca de uma proposta bem-sucedida, que passou a ser de seis (e não mais três) meses, a contar da sessão pública no Parlamento Europeu para discussão de uma ICE aprovada.¹⁹⁹

Após pouco mais de um ano da entrada em vigor do novo Regulamento, e em um ano bastante conturbado no contexto de uma pandemia, ainda é muito cedo para fazer uma avaliação sobre o efetivo impacto das alterações trazidas, porém, levando-se em conta que a Comissão se esforçou para contemplar neste diploma legal praticamente todos os pontos destacados pelos atores envolvidos nos processos de avaliação dos primeiros anos de implementação, olha-se com bastante otimismo para este novo momento da ICE.

¹⁹⁷ Art. 8º, n. 1 do Regulamento (UE) 788/2019.

¹⁹⁸ Arts. 10º e 12º do Regulamento (UE) 788/2019.

¹⁹⁹ Art. 15º, n. 2 do Regulamento (UE) 788/2019.

É claro que não se pode ter uma visão romântica ou ingênua, e por isso não se espera que o desencanto de muitos com as frustrações das expectativas criadas nos primeiros anos desapareça num passe de mágica, até porque ainda é necessário que haja um esclarecimento muito maior sobre a verdadeira natureza da ICE. É preciso que as instituições da União, bem como os Estados-Membros, esforcem-se mais em informar que as propostas são um instrumento democrático valioso, mas, que por diversas razões jurídicas, políticas e institucionais, não possuem um carácter vinculativo, e que seu valor e benefícios, tanto para a democracia quanto para as causas a que se referem, na realidade, vão muito além de uma resposta positiva da Comissão. Isto é o que se pretende demonstrar nos próximos tópicos.

2.3.2 As experiências observadas a partir das primeiras propostas de ICE bem-sucedidas

Passada quase uma década da implementação da ICE e a par de todos os desafios legais e práticos já mencionados, não se pode dizer que os frutos colhidos com este instrumento de democracia participativa são vistos com grande entusiasmo quando analisados seus números isoladamente, porém o que se propõe aqui é justamente lançar mão de um olhar sob uma perspectiva que contemple as potencialidades deste instrumento inovador de democracia participativa, ainda que, em um primeiro momento, os dados possam sugerir que não há muito a comemorar.

Segundo dados colhidos do Portal da ICE²⁰⁰ e disponibilizados pela Comissão, até o momento foram apresentados 102 pedidos de registro de propostas, dos quais 78 foram efetivados, porém apenas 06 obtiveram o número suficiente de assinaturas, das quais 05 já foram examinadas, e 01 está aguardando o parecer da Comissão²⁰¹, já tendo sido realizada sua sessão pública no Parlamento Europeu.

²⁰⁰ PORTAL INICIATIVA DE CIDADANIA EUROPEIA. 2021. Disponível em: <https://europa.eu/citizens-initiative/_pt>. Acesso em: 1º jan. 2021.

²⁰¹ Até a data de redação deste estudo.

Para o presente estudo, optou-se por fazer uma análise mais detalhada das três primeiras propostas de iniciativa que obtiveram o número suficiente de assinaturas, onde além das respostas bem diferentes dadas pela Comissão para cada uma delas, serão também apontadas questões julgadas relevantes para o entendimento do alcance e do papel da própria ICE como instrumento democrático.

A primeira proposta de ICE a passar a marca de um milhão de assinaturas de apoio foi a denominada “*Right2Water*”²⁰², registrada em 10/05/2012 e examinada em 19/03/2014. Além de ser a primeira a atingir o número suficiente de assinaturas, esta foi também, até o momento, a iniciativa que obteve melhores respostas tanto da Comissão quanto do Parlamento Europeu, embora ainda assim não tenham sido acatados de forma efetiva todos os pedidos realizados e apoiados por mais de 1,6 milhão de cidadãos europeus.

A “*Right2Water*” tinha como objetivos convidar a Comissão a propor legislação a fim de obrigar os Estado-Membros a garantirem o fornecimento de água e saneamento como serviços públicos essenciais para todos. Além disso, pretendia que o fornecimento de água e a gestão dos recursos hídricos não se sujeitassem às “regras do mercado interno” e que os serviços de abastecimento de água fossem excluídos da liberalização e, ainda, que a UE aumentasse seus esforços no sentido de alcançar o acesso universal à água e ao saneamento em todos os Estados-Membros.²⁰³

Do ponto de vista de Karatzia²⁰⁴, o que se pretendia na verdade com esta ICE era impedir a privatização dos serviços de água, pois a única forma de tornar a prestação de serviços de água um bem público era estabelecendo como um direito humano o acesso à água potável de qualidade e ao saneamento, o que faria com

²⁰² Registrada em português como: “A água e o saneamento são um Direito Humano! A água não é um bem comercial, mas um bem público”.

²⁰³ UNIÃO EUROPEIA. Iniciativa de cidadania europeia ECI(2012)000003. A água e o saneamento são um direito humano! A água é um bem público, não uma mercadoria! **Portal Iniciativa de Cidadania Europeia**, 2014. Disponível em: <https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2012/000003_pt>. Acesso em: 1º jan. 2021.

²⁰⁴ KARATZIA, Anastasia. The European citizens initiative and the EU institutional balance: on realism and the possibilities of affecting EU lawmaking. **Common Market Law Review**, v. 54, n. 1, p. 177-208, 2017. Disponível em: <<https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/54.1/COLA2017006>>. Acesso em: 23 nov. 2020. p. 185.

que a privatização deste serviço entrasse em conflito com tal direito, inviabilizando, portanto, tal prática.

Inicialmente, o comunicado da Comissão sobre sua resposta à “*Rigth2Water*” pareceu extremamente positivo: “Comissão dá luz verde à primeira Iniciativa de Cidadania Europeia bem sucedida”²⁰⁵. Porém, analisando-se os pormenores da Comunicação da Comissão²⁰⁶, percebe-se que não se atendeu exatamente aos pedidos feitos pelos organizadores, ou, na melhor das perspectivas, atendeu-se de forma vaga.

Nesse sentido, Karatzia²⁰⁷ observa que embora a Comissão tenha reconhecido a dimensão dos direitos humanos do acesso à água potável e ao saneamento seguro, não sugeriu legislação relevante para fazer disso uma parte da lei da UE nos termos do artigo 14º do TFUE, como os organizadores da ICE haviam sugerido.

Além disso, ainda de acordo com a autora, a maioria das ações propostas pela Comissão baseou-se nos esforços já existentes da UE, não ficando claro se eram de fato medidas adaptadas à ICE ou meramente uma continuação das práticas já adotadas pela Comissão. Quanto ao objetivo central da ICE – impedir a privatização dos serviços de água –, a autora afirma que a Comissão apenas mencionou a exclusão da água da Diretiva de Concessões e da legislação sobre compras públicas onde as autoridades locais decidem fornecer os próprios serviços de água.²⁰⁸

²⁰⁵ COMISSÃO EUROPEIA. Comissão dá luz verde à primeira Iniciativa de Cidadania Europeia bem sucedida. **Portal da Comissão Europeia**, Comunicado de imprensa, Bruxelas, 19 mar. 2014. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_14_277>. Acesso em: 1º jan. 2021.

²⁰⁶ COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação COM(2014) 177 final. Comunicação da Comissão sobre a iniciativa de cidadania europeia “A água e o saneamento são um direito humano! A água não é um bem comercial, mas um bem público!”. Bruxelas, 19 de março de 2014. **Portal da Comissão Europeia**, 2014. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/PT/1-2014-177-PT-F1-1.Pdf>>. Acesso em: 1º jan. 2021.

²⁰⁷ KARATZIA, Anastasia. The European citizens initiative and the EU institutional balance: on realism and the possibilities of affecting EU lawmaking. **Common Market Law Review**, v. 54, n. 1, p. 177-208, 2017. Disponível em: <<https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/54.1/COLA2017006>>. Acesso em: 23 nov. 2020. p. 185.

²⁰⁸ KARATZIA, Anastasia. The European citizens initiative and the EU institutional balance: on realism and the possibilities of affecting EU lawmaking. **Common Market Law Review**, v. 54, n. 1, p. 177-

O próprio Parlamento Europeu considerou insatisfatória a resposta da Comissão à “Right2Water” e decidiu adotar um Relatório²⁰⁹ sobre o seguimento a dar à iniciativa em questão, no qual, entre outros pontos de relevância, sublinhou a importância da ICE como instrumento de democracia participativa no âmbito da UE e a necessidade de respostas mais efetivas aos pedidos realizados pelos organizadores, tanto pela relevância do tema, quanto pelo amplo apoio dado à “Right2Water” e, ainda, como forma de estímulo ao próprio instrumento democrático.

Os principais seguimentos dados à “Right2Water” pela Comissão, e acatando também as recomendações do Parlamento, pode-se dizer que foram inicialmente a consulta pública para posterior proposta de revisão da Diretiva Água Potável²¹⁰, adotada pela Comissão em 1 de fevereiro de 2018²¹¹, e também o encaminhamento para a revisão da Diretiva-Quadro sobre a Água que ainda está em andamento. Porém, conforme dito anteriormente, não fica claro se são ações que já seriam tomadas pela Comissão independente do sucesso da ICE.

Não obstante o sentimento de frustração em relação às respostas dadas pela Comissão à “Right2Water”, é inegável que a primeira ICE bem-sucedida deixou um legado importante e que merece destaque. Como bem observa Bieler²¹², houve uma mudança perceptível no discurso sobre a importância de se manter a água sob o domínio público na Europa, como exemplo o autor cita o fato de que, desde os debates durante o período de campanha da ICE, houve um número considerável de movimentos e mesmo de referendos não oficiais em diversas cidades de países

208, 2017. Disponível em: <<https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/54.1/COLA2017006>>. Acesso em: 23 nov. 2020. p. 185.

²⁰⁹ PARLAMENTO EUROPEU. P8_TA(2015)0294. Seguimento dado à Iniciativa de Cidadania Europeia “Right2Water”. Resolução do Parlamento Europeu, de 8 de setembro de 2015, sobre o seguimento da Iniciativa de Cidadania Europeia “Right2Water” (2014/2239(INI)). **Portal do Parlamento Europeu**, 2015. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0294_PT.pdf?redirect>. Acesso em: 1º jan. 2021.

²¹⁰ PARLAMENTO EUROPEU; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Proposta COM(2017) 753 final, 2017/0332 (COD). Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à qualidade da água destinada ao consumo humano (reformulação). Bruxelas, 1º de fevereiro de 2018. **EUR-Lex**, 2018. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8c5065b2-074f-11e8-b8f5-01aa75ed71a1.0013.02/DOC_1&format=PDF>. Acesso em: 1º jan. 2021.

²¹¹ Que prevê, designadamente, a obrigação de os Estados-Membros melhorarem o acesso à água e assegurarem o acesso dos grupos vulneráveis e marginalizados.

²¹² BIELER, Andreas. Fighting for public water: the first successful European Citizens’ Initiative, “Water and Sanitation are a Human Right”. **Interface: a journal for and about social movements**, v. 9, n. 1, p. 300-326, 2017. Disponível em: <<http://www.interfacejournal.net/wordpress/wp-content/uploads/2017/07/Interface-9-1-Bieler.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2021. p. 313.

distintos da UE, como Grécia, Itália, Espanha, Irlanda e Eslovênia, em que se registrou uma ampla rejeição à privatização dos serviços de água, demonstrando o alinhamento aos objetivos da “Right2Water” nos mais variados cenários locais.

Além disso, o autor destaca também que ainda que não se tenham visto as alterações legislativas solicitadas serem efetivamente realizadas pela Comissão, a consulta pública sobre a Diretiva da Água Potável realizada em 2014 (e sua posterior alteração em 2018, conforme mencionado anteriormente), bem como as novas regras estabelecidas pela UE para melhorar o monitoramento da água potável em toda a Europa em outubro de 2015, não deixam dúvidas de que as questões relativas à água e ao saneamento debatidas pela ICE tomaram espaço na agenda política da UE.²¹³

Karatzia²¹⁴, por sua vez, destaca o lado positivo do apoio que o Parlamento Europeu deu ao seguimento da “Right2Water” que confere ainda mais legitimidade para que seus organizadores sigam pressionando por seus objetivos, já que são abertamente apoiados pela única instituição democrática diretamente eleita da UE, o que funciona como uma via dupla na medida em que dá mais visibilidade à campanha da ICE e melhora a própria imagem do Parlamento como representante dos cidadãos da União.

Além disso, a autora afirma ainda que “esta sinergia demonstra que a ICE não está desvinculada do resto do tecido jurídico e institucional da UE e deve ser vista como uma oportunidade para a participação dos cidadãos”.²¹⁵

²¹³ BIELER, Andreas. Fighting for public water: the first successful European Citizens’ Initiative, “Water and Sanitation are a Human Right”. **Interface: a journal for and about social movements**, v. 9, n. 1, p. 300-326, 2017. Disponível em: <<http://www.interfacejournal.net/wordpress/wp-content/uploads/2017/07/Interface-9-1-Bieler.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2021. p. 313.

²¹⁴ KARATZIA, Anastasia. The European citizens initiative and the EU institutional balance: on realism and the possibilities of affecting EU lawmaking. **Common Market Law Review**, v. 54, n. 1, p. 177-208, 2017. Disponível em: <<https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/54.1/COLA2017006>>. Acesso em: 23 nov. 2020. p. 186.

²¹⁵ KARATZIA, Anastasia. The European citizens initiative and the EU institutional balance: on realism and the possibilities of affecting EU lawmaking. **Common Market Law Review**, v. 54, n. 1, p. 177-208, 2017. Disponível em: <<https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/54.1/COLA2017006>>. Acesso em: 23 nov. 2020. p. 187. Em tradução livre pela autora.

A segunda proposta bem-sucedida de ICE foi também a que até hoje recebeu o maior número de assinaturas de apoio. A “One of Us”²¹⁶ foi registrada em 11/05/2012 e examinada em 28/05/2014, tendo recebido mais de 1,7 milhão de assinaturas de apoio e atingido os limiares em 18 Estados-Membros, com maior número de apoiadores na Itália, onde obteve mais de seiscentas mil assinaturas.

O objeto da iniciativa “One of Us” dizia respeito à “proteção jurídica da dignidade, do direito à vida e da integridade de cada ser humano desde à concepção nas áreas de competência da UE nas quais tal proteção se afigure relevante”.²¹⁷ Os organizadores pretendiam, ainda, que a UE introduzisse uma proibição e pusesse fim ao financiamento das atividades que pressupõem a destruição de embriões humanos, em particular no que respeita à investigação, incluindo as destinadas a obter células estaminais (ou células-tronco), e pesquisas envolvendo o uso de células estaminais embrionárias humanas nas suas etapas de produção. Além disso, solicitavam ainda que a assistência da União, nos termos do Regulamento Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (ICD)²¹⁸, não fosse utilizada para financiar o aborto, direta ou indiretamente, através do financiamento de organizações que se dedicam a realizar ou a promover o aborto.

Não obstante o apoio significativo dado à “One of Us”, em seu comunicado oficial, a Comissão rejeitou todos os pedidos realizados pelos organizadores²¹⁹. Entre seus fundamentos destacou, inicialmente, o fato de que a legislação da União, incluindo, obviamente, as disposições do seu Regulamento Financeiro, já garante que todas as despesas da UE, “nomeadamente nos domínios

²¹⁶ Em português: “Um de nós”.

²¹⁷ UNIÃO EUROPEIA. Iniciativa de cidadania europeia ECI(2012)000005. Um de Nós. **Portal da Iniciativa de Cidadania Europeia**, 2014. Disponível em: <https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2012/000005_pt>. Acesso em: 1º jan. 2021.

²¹⁸ Regulamento (UE) n.º 233/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014, que cria um Instrumento de Financiamento da Cooperação para o Desenvolvimento para o período 2014-2020 (PARLAMENTO EUROPEU; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) n. 233/2014 de 11 de março de 2014 que cria um instrumento de financiamento da cooperação para o desenvolvimento para o período 2014-2020. **Jornal Oficial da União Europeia**, L 77, p. 44-76, 15 mar. 2014. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2014:077:0044:0076:PT:PDF>>. Acesso em: 6 jun. 2021.).

²¹⁹ COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação COM(2014) 355 final. Comunicação da Comissão relativa à iniciativa de cidadania europeia “Um de nós”. Bruxelas, 28 de maio de 2014. **Portal da Comissão Europeia**, 2014. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/PT/1-2014-355-PT-F1-1.Pdf>>. Acesso em: 1º jan. 2021.

da investigação, cooperação para o desenvolvimento e saúde pública, devem respeitar a dignidade humana, o direito à vida e o direito à integridade do ser humano”²²⁰, com o que não via a necessidade de qualquer alteração no Regulamento em questão por entender que já atendia plenamente às exigências dos Tratados e da CDFUE.

Ressaltou que o Programa de Investigação da UE, que contém as disposições detalhadas sobre o apoio da União à investigação sobre células estaminais embrionárias humanas, havia sido alterado em dezembro de 2013 – um mês após o encerramento do recolhimento das assinaturas da ICE – por seus colegisladores, ou seja, o Parlamento Europeu e o Conselho, de acordo com as exigências do procedimento legislativo ordinário e com base num acordo obtido democraticamente durante as negociações interinstitucionais.

Sublinhou, ainda, que as disposições do Programa-Quadro Horizonte 2020 foram acordadas levando-se em consideração todos os “aspectos éticos, o valor acrescentado da UE e potenciais benefícios para a saúde decorrentes de todos os tipos de investigação sobre células estaminais”,²²¹ e que se apoiam em um sistema triplo de segurança baseado no respeito à legislação nacional, em projetos que devem ser cientificamente validados com base numa análise criteriosa e submetidos a um exame ético rigoroso, e, ainda, na proibição de utilização de fundos da UE para a derivação de novas linhas de células estaminais ou para investigação que destrua embriões, especialmente para a aquisição de células estaminais.

A Comissão ressaltou ainda que o objetivo implícito da “One of Us” era reduzir o número de abortos nos países em desenvolvimento, especialmente naqueles que se beneficiam do apoio da UE para o setor da saúde, onde é prestada

²²⁰ COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação COM(2014) 355 final. Comunicação da Comissão relativa à iniciativa de cidadania europeia “Um de nós”. Bruxelas, 28 de maio de 2014. **Portal da Comissão Europeia**, 2014. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/PT/1-2014-355-PT-F1-1.Pdf>>. Acesso em: 1º jan. 2021. p. 17.

²²¹ COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação COM(2014) 355 final. Comunicação da Comissão relativa à iniciativa de cidadania europeia “Um de nós”. Bruxelas, 28 de maio de 2014. **Portal da Comissão Europeia**, 2014. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/PT/1-2014-355-PT-F1-1.Pdf>>. Acesso em: 1º jan. 2021. p. 17.

assistência aos sistemas de cuidados de saúde, que incluem serviços de saúde sexual, reprodutiva, materna, neonatal e infantil em toda a cadeia de cuidados de saúde, o que, do ponto de vista da Comissão, pode incluir de forma direta ou indireta serviços relacionados com o aborto com a finalidade de salvar a vida da mãe. Ainda de acordo com o entendimento da Comissão, este amplo apoio da UE colabora de forma considerável para a diminuição do número de abortos, uma vez que amplia o acesso a serviços seguros e de qualidade, “incluindo planeamento familiar de boa qualidade, uma vasta gama de métodos contraceptivos, contracepção de emergência e educação sexual no sentido lato”.²²²

Inconformados com a rejeição, os organizadores da ICE recorreram ao Tribunal Geral, requerendo a anulação da decisão da Comissão e, não obtendo êxito, recorreram posteriormente ao TJUE que confirmou a decisão do Tribunal Geral, sobre o que se tratará mais especificamente no próximo tópico.

Por ora, a reflexão que se quer fazer se volta mais para a postura tão distinta que a Comissão adotou nestas duas ICE aprovadas, especialmente levando-se em conta o posicionamento do Parlamento Europeu, que decidiu dar amplo apoio à causa da “Right2Water”, criticando inclusive abertamente a postura da Comissão – o que pode ter compelido a Comissão a pelo menos manter o assunto em sua agenda política e atender, ainda que parcialmente, os pedidos dos organizadores. Quanto à “One of Us”, o Parlamento, juntamente com o Conselho, optou por legislar sobre assunto que envolvia a ICE, ainda no curso do recolhimento de assinaturas de apoio, sem demonstrar apoio ou acolher os pedidos realizados pelos organizadores, sendo este um dos principais argumentos inclusive a embasar a recusa da Comissão em dar seguimento à ICE.

Ademais, ainda que a “One of Us” tenha recebido um apoio significativo, como bem recorda Karatzia²²³, embora os 1 milhão de signatários necessários para

²²² COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação COM(2014) 355 final. Comunicação da Comissão relativa à iniciativa de cidadania europeia “Um de nós”. Bruxelas, 28 de maio de 2014. **Portal da Comissão Europeia**, 2014. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/PT/1-2014-355-PT-F1-1.Pdf>>. Acesso em: 1º jan. 2021. p. 18 e 19.

²²³ KARATZIA, Anastasia. The European citizens initiative and the EU institutional balance: on realism and the possibilities of affecting EU lawmaking. **Common Market Law Review**, v. 54, n. 1, p. 177-208, 2017. Disponível em:

uma ICE bem-sucedida de certa forma representem a UE como um todo, dada a exigência de estarem distribuídos pelo território da União conforme o regulamento – e no caso da “One of Us” pode-se dizer que superaram de forma significativa tais exigências –, eles equivalem a pouco mais de 0,2% de toda a cidadania da UE, ao passo que o Parlamento Europeu é a instituição que representa diretamente todos os cidadãos, é sufragada nas urnas periodicamente por eles, e porquanto pode-se afirmar que seu posicionamento, positivo ou não em relação ao tema de uma ICE, certamente terá um peso significativo na postura adotada pela Comissão.

Para muitos isso pode ser um ponto negativo – e talvez realmente seja o ponto em que a democracia representativa se sobrepõe sobre um instrumento da democracia participativa colocado à sua disposição –, especialmente para aqueles que lutam para colher os frutos dos esforços empreendidos quando decidem lançar mão de uma ICE para defender uma causa em que acreditam, mas isso é uma questão da natureza da própria democracia, não se pode vencer sempre, mas é possível ainda assim ver o lado positivo: sempre se tem a ganhar com debates e com pontos de vista distintos, sempre se cresce quando se unem pessoas em torno de propósitos, ainda que em um primeiro momento não se alcancem os objetivos pretendidos sempre é possível encontrar outras formas de mobilizar as pessoas em torno do que se acredita e colher frutos em longo prazo. Criar esses espaços de diálogo e mobilização social é certamente um dos maiores trunfos da ICE e isso contribui para o fortalecimento da própria cidadania europeia, ainda que os organizadores amarguem frustrações pelo caminho como ocorreu neste caso.

Além disso, não se pode deixar de mencionar que a “One of Us” toca em temas muito sensíveis. A questão do aborto é sempre polêmica e, em um universo de 27 países, jamais será tratada de maneira uniforme. Dizer “não” a “One of Us” foi, por exemplo, não fechar os olhos para a realidade de que o aborto continuará existindo e que muitas mortes de mulheres podem ser evitadas se não forem realizados abortos de maneira clandestina, foi manter uma postura de não ingerência nas decisões de países terceiros, de não deixar de prestar o apoio necessário para a assistência da saúde como um todo em países subdesenvolvidos

e que dependem da ajuda da UE, e de manter seus compromissos internacionais assumidos sobre auxílio ao desenvolvimento, planejamento familiar e saúde sexual e reprodutiva.

Na sequência da “One of Us”, a terceira ICE bem-sucedida foi a “Stop Vivisection”²²⁴, registrada em 22/06/2012 e examinada em 03/06/2015, recebeu quase 1,2 milhão de assinaturas, com maior número de signatários também na Itália onde passou da marca de 690 mil assinaturas. A ICE em questão tinha como objetivo a propositura de um novo quadro legal europeu que pusesse fim às experiências em animais. Pedia expressamente a revogação da Diretiva 2010/63/UE²²⁵, que trata sobre a proteção dos animais utilizados para fins científicos, e a apresentação de uma nova proposta que acabasse com a experimentação animal e que tornasse obrigatório o uso – no âmbito da pesquisa biomédica e toxicológica – de dados diretamente relevantes para a espécie humana.²²⁶

A resposta da Comissão à ICE mais uma vez desapontou os organizadores. Em seu comunicado²²⁷ a Comissão informou que partilhava da convicção da iniciativa de que os experimentos com animais devem ser gradualmente suprimidos e afirmou que este é o objetivo último da legislação já vigente no âmbito da União, especialmente da Diretiva 2010/63/UE, que visa, acima de tudo, assegurar um nível elevado de proteção dos animais, de acordo com o disposto no artigo 13º do TFUE.²²⁸

²²⁴ Em português: “Pare a vivisseção”.

²²⁵ PARLAMENTO EUROPEU; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Directiva 2010/63/EU de 22 de setembro de 2010. Relativa à proteção dos animais utilizados para fins científicos. **Jornal Oficial da União Europeia**, L 276, p. 33-79, 20 out. 2010. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0063&from=SV>>. Acesso em: 4 jan. 2020.

²²⁶ UNIÃO EUROPEIA. Iniciativa de cidadania europeia ECI(2012)000007. Stop Vivisection. **Portal da Iniciativa de Cidadania Europeia**, 2015. Disponível em: <https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2012/000007_pt>. Acesso em: 4 jan. 2021.

²²⁷ COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação C(2015) 3773 final. Comunicação da Comissão relativa à Iniciativa de Cidadania Europeia “Stop Vivisection”. Bruxelas, 3 de junho de 2015. **Portal da Comissão Europeia**, 2015. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2015/PT/3-2015-3773-PT-F1-1.PDF>>. Acesso em: 4 jan. 2021.

²²⁸ COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação C(2015) 3773 final. Comunicação da Comissão relativa à Iniciativa de Cidadania Europeia “Stop Vivisection”. Bruxelas, 3 de junho de 2015. **Portal da Comissão Europeia**, 2015. Disponível em:

No entanto, deixou claro seu posicionamento contrário à visão dos organizadores afirmando que não partilha da opinião de que os princípios científicos invalidam o “modelo animal”. Para a Comissão:

apesar das diferenças em relação aos seres humanos, os modelos animais têm sido os principais motores científicos do desenvolvimento de praticamente todos os atuais tratamentos médicos e medidas de prevenção seguros e eficazes para o tratamento das doenças humanas e dos animais. No desenvolvimento de medicamentos, os modelos animais têm-se revelado muito eficazes na eliminação de medicamentos candidatos que poderiam ser perigosos para os seres humanos nas fases ulteriores de ensaios clínicos. Em domínios de grande complexidade biológica em que as alternativas existentes ainda não têm uma capacidade preditiva suficiente, os modelos animais são ainda necessários para decifrar os mecanismos biológicos complexos que resultam num efeito observado ou proporcionam as informações necessárias para garantir que um produto é seguro.²²⁹

A Comissão destacou ainda que a Diretiva 2010/63/UE aplica o princípio dos 3R — substituição²³⁰, redução e refinamento da utilização de animais na Europa — e sublinhou a importância da prossecução dos esforços por parte de todos os intervenientes, desde os Estados-Membros até à comunidade de investigação, para a realização desses objetivos.

Por fim, destacou a necessidade de aprofundar os conhecimentos científicos antes de poderem ser desenvolvidas alternativas para todos os domínios em que ainda se realizam ensaios, e assumiu o compromisso de continuar a promover o desenvolvimento e a implementação de abordagens alternativas, a incentivar a cooperação e a partilha de conhecimentos entre setores, a validar novos métodos e a facilitar a sua aprovação regulamentar, ressaltando, simultaneamente, que a Diretiva 2010/63/UE funciona como um catalisador para o desenvolvimento e a aceitação de abordagens alternativas, o que, do seu ponto de vista, está em consonância com o pedido da Iniciativa em questão.

<<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2015/PT/3-2015-3773-PT-F1-1.PDF>>. Acesso em: 4 jan. 2021. p. 8.

²²⁹ COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação C(2015) 3773 final. Comunicação da Comissão relativa à Iniciativa de Cidadania Europeia “Stop Vivisection”. Bruxelas, 3 de junho de 2015. **Portal da Comissão Europeia**, 2015. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2015/PT/3-2015-3773-PT-F1-1.PDF>>. Acesso em: 4 jan. 2021. p. 8.

²³⁰ Em inglês *replacement*.

Mais uma experiência de ICE à primeira vista frustrada, mas de onde se podem extrair lições importantes. Nesse sentido, Weisskircher²³¹ aponta que este é um caso particularmente importante para se compreender a mobilização da ICE e suas consequências.

O autor destaca que, à primeira vista, a “Stop Vivisection” perseguia um objetivo que não parecia ser capaz de mobilizar um grande número de pessoas, e apesar de tratar de direitos dos animais, um tema sim de importância, teve enfoque para uma questão aparentemente de baixa relevância na política dominante, o que se comprova pelo fato de que não contou com o apoio dos grandes grupos de ativistas de direitos dos animais e sim dos médios e pequenos grupos.²³²

Além disso, o autor ressalta o fato de que a campanha carecia de financiamento e que seus recursos eram significativamente menores do que as outras campanhas bem-sucedidas e, inclusive, do que campanhas que não atingiram o número suficiente de assinaturas, e destacou que a falta de financiamento dificultou a cooperação transnacional.²³³

Deste fato, o autor observou que o que parecia um entrave acabou se tornando uma experiência positiva. A campanha se apoiou muito em ferramentas eletrônicas como o Skype e redes sociais como o Facebook e obteve mais de 60% das assinaturas online,²³⁴ o que, é claro, já era feito pelas outras campanhas de ICE, mas teve um peso muito mais significativo para o sucesso da “Stop Vivisection”.

Neste ponto acrescenta-se uma observação, considerando o contexto que se apresentou com a pandemia da Covid-19 e com uma necessidade maior de incentivo para as campanhas por meio eletrônico, esta experiência vivida pela “Stop

²³¹ WEISSKIRCHER, Manè. The European Citizens' Initiative: mobilization strategies and consequences. *Political Studies*, v. 68, n. 3, p. 787-815, Aug. 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177%2F0032321719859792>>. Acesso em: 20 dez. 2020.

²³² WEISSKIRCHER, Manè. The European Citizens' Initiative: mobilization strategies and consequences. *Political Studies*, v. 68, n. 3, p. 787-815, Aug. 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177%2F0032321719859792>>. Acesso em: 20 dez. 2020. p. 5.

²³³ WEISSKIRCHER, Manè. The European Citizens' Initiative: mobilization strategies and consequences. *Political Studies*, v. 68, n. 3, p. 787-815, Aug. 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177%2F0032321719859792>>. Acesso em: 20 dez. 2020. p. 5.

²³⁴ WEISSKIRCHER, Manè. The European Citizens' Initiative: mobilization strategies and consequences. *Political Studies*, v. 68, n. 3, p. 787-815, Aug. 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177%2F0032321719859792>>. Acesso em: 20 dez. 2020. p. 8.

Vivisection” demonstra que é possível sim investir em campanhas de ICE com recursos até inferiores aos de campanhas que priorizam os grandes eventos que envolvem viagens internacionais e reuniões de um público maior para debates presenciais e ainda assim atingir o número necessário de assinaturas.

A mobilização política e social por meio dos espaços virtuais já vinha ganhando força, especialmente na última década, como se observou no primeiro capítulo deste estudo, e, com o advento da pandemia da Covid-19, tal fato se tornou certamente um ponto de não retorno nas relações humanas. Para a mobilização das propostas de ICE, em um cenário transnacional, o incremento das ferramentas digitais é com certeza um fator positivo e pode ampliar o alcance e aprofundar as campanhas em mais Estados-membros, intensificando o caráter transnacional idealizado para a ICE, isso porque existe mais um fato relevante neste ponto que não é exclusividade da “Stop Vivisection”: em todas as campanhas bem-sucedidas sempre houve uma concentração muito grande de assinaturas em um ou no máximo dois países mais populosos e um número significativamente menor e muito próximo dos limites mínimos exigidos para validação de uma ICE nos demais Estados-Membros.

Neste cenário, Weisskircher afirma que este padrão de mobilização corresponde ao “desenho institucional” da ICE, nas palavras do autor:

The case of Stop Vivisection underscores that the ECI does not require ‘truly’ Europe wide campaigns, with a strong presence in all or even only most of the EU’s countries in order to pass the required institutional thresholds. Instead, it incentivizes activists to focus on one (or several) populous EU member states in order to come close to the required number of one million signatures. At the same time, effective small-scale mobilization in a few other, not necessarily populous, countries is sufficient to pass the remaining thresholds. Given the limited resources of many campaigners, this institutional setting offers the prospect of successful mobilization – which seems, based on the experiences so far, difficult enough, even despite the possibility of online signature collection.²³⁵

Não obstante este apoio massivo destacado em um cenário nacional específico seja um fator comum observado em todas as propostas de ICE bem-

²³⁵ WEISSKIRCHER, Manè. The European Citizens’ Initiative: mobilization strategies and consequences. *Political Studies*, v. 68, n. 3, p. 787-815, Aug. 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177%2F0032321719859792>>. Acesso em: 20 dez. 2020. p. 9.

sucedidas até o momento, a Comissão não disponibiliza os dados relativos às propostas que não atingiram o número suficiente de assinaturas de apoio, assim não é possível observar se um dos fatores que pode levar ao insucesso de uma ICE pode ter relação, por exemplo, com uma estratégia diferente que busque apoio de forma mais “pulverizada” em todos ou em muitos Estado-Membros, a fim de se averiguar se esta poderia ser uma causa decisiva deste fracasso.

Em síntese, embora em um primeiro momento a tendência seja de se ter apenas uma visão negativa frente a uma sequência de “insucessos” com estas primeiras experiências de ICE que ultrapassaram a marca de um milhão de assinaturas de apoio, a verdade é que se podem extrair muitos aspectos positivos deste instrumento inovador – e, mesmo por seu caráter pioneiro, é preciso compreender que é natural que sua forma plena de aplicação leve um tempo para ser atingida e até mesmo compreendida.

2.3.3 A Iniciativa de Cidadania Europeia na jurisprudência do TJUE: o processo C-418/18

Conforme mencionado anteriormente, inconformados com a resposta negativa dada pela Comissão à proposta de ICE “One of Us”, o comitê de organizadores juntamente com a entidade denominada “European Citizens Initiative One of Us”, por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral da União Europeia em 25 de julho de 2014, interpuseram um recurso destinado a obter a anulação da comunicação proferida pela Comissão em resposta a esta ICE e, a título subsidiário, a anulação do artigo 10º, n. 1, alínea “c”, do Regulamento n. 211/2011, vigente à época.

Por despacho de 26 de novembro de 2015, o Tribunal Geral julgou esse recurso inadmissível na parte em que era dirigido contra o artigo 10º, n. 1, alínea “c” do regulamento em questão, por ter sido interposto fora do prazo previsto no artigo 263º do TFUE, e, posteriormente, julgou improcedentes os fundamentos arguidos pelos recorrentes negando provimento ao recurso. Tal decisão foi, então, objeto de recurso perante o Tribunal de Justiça da União Europeia, nos termos do artigo 56º

do Estatuto do TJUE, interposto em 22 de junho de 2018, onde os recorrentes pleitearam a anulação do referido acórdão do Tribunal Geral.

O processo C-418/18²³⁶ foi o primeiro a discutir o seguimento dado pela Comissão a uma proposta de ICE bem-sucedida no TJUE e merece destaque, especialmente, pela análise realizada pelo Advogado-Geral Michal Bobeck, que em suas conclusões²³⁷ elucidou com clareza a verdadeira essência e a relevância da ICE no quadro político e institucional da União Europeia, entendimento que foi acompanhado pelo TJUE que, em seu Acórdão proferido em 19 de dezembro de 2019, negou provimento ao recurso e condenou os recorrentes ao pagamento das despesas processuais.

Entre os fundamentos alegados, os recorrentes afirmaram que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito em relação à sua interpretação do alcance e do sentido do artigo 11º, n. 4 do TUE e do Regulamento 211/2011, por ter afirmado que o mecanismo da ICE tem por objetivo “convidar” (grifou-se) a Comissão a submeter uma proposta de ato.

O erro de direito que os recorrentes alegaram foi fundamentado sob o fato de que, do seu ponto de vista, o convite à Comissão para submeter uma proposta de ato jurídico para aplicação dos Tratados pode ser realizado a qualquer tempo e por qualquer cidadão sem a necessidade de se recolher um milhão de assinaturas verificadas e que, por tal motivo, uma ICE assinada por um milhão de cidadãos em um procedimento formal complexo, com um custo considerável, deveria obter um estatuto diferente de um simples convite. Os recorrentes alegaram, ainda, que o

²³⁶ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-418/18. P. Patrick Grégor Puppink et al. contra European Citizens' Initiative One of Us e Comissão Europeia. Luxemburgo, 19 de dezembro de 2019. **Portal InfoCuria**, 2019. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=92A1100E642692DEC44AFA30B7765EB8?text=&docid=221805&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=22313316>>. Acesso em: 22 dez. 2020.

²³⁷ BOBECK, Michal. Conclusões do Advogado-Geral. Luxemburgo, 29 de julho de 2019. In: UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-418/18. P. Puppink e o. contra Comissão Europeia. **Portal InfoCuria**, 2019. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=92A1100E642692DEC44AFA30B7765EB8?text=&docid=216560&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=22313316>>. Acesso em: 22 dez. 2020.

objetivo da ICE é dar respostas ao défice democrático da União Europeia e que o acórdão do Tribunal Geral transformou a ICE numa falsa promessa.²³⁸

Sobre estes argumentos, Bobeck observou que “a expressão ‘iniciativa de convidar’, constante do artigo 11.o, n.o 4, TUE, não se refere evidentemente à ‘obrigação de apresentar’”²³⁹. Assinalou, ainda, que um convite é uma possibilidade ou oportunidade que se apresenta, mas que não impõe uma obrigação de agir. Nesse sentido, afirmou que:

O contexto e a finalidade das disposições aplicáveis em termos de direito primário e de direito secundário confirmam, e não contradizem, que a ICE, enquanto «iniciativa de convidar», não pode ser interpretada como implicando uma ordem que imporia à Comissão uma obrigação de aceitar o convite e agir em conformidade.²⁴⁰

Bobeck²⁴¹ destacou, ainda, que a legislação do Regulamento 211/2011 determinava em seu artigo 10º, n. 1, alínea “c”, que a Comissão era obrigada a apresentar, por meio de uma comunicação, as medidas que tencionava tomar acerca de uma proposta de ICE bem-sucedida, se fosse caso disso, bem como os motivos que a levavam a tomar ou não tomar essas medidas, deixando clara a faculdade de agir. Neste ponto, ressalta-se que se mantém clara tal disposição e,

²³⁸ De acordo com BOBECK, Michal. Conclusões do Advogado-Geral. Luxemburgo, 29 de julho de 2019. In: UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-418/18. P. Puppink e o. contra Comissão Europeia. **Portal InfoCuria**, 2019. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=92A1100E642692DEC44AFA30B7765EB8?text=&docid=216560&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=22313316>>. Acesso em: 22 dez. 2020. n. 24.

²³⁹ BOBECK, Michal. Conclusões do Advogado-Geral. Luxemburgo, 29 de julho de 2019. In: UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-418/18. P. Puppink e o. contra Comissão Europeia. **Portal InfoCuria**, 2019. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=92A1100E642692DEC44AFA30B7765EB8?text=&docid=216560&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=22313316>>. Acesso em: 22 dez. 2020. n. 35.

²⁴⁰ BOBECK, Michal. Conclusões do Advogado-Geral. Luxemburgo, 29 de julho de 2019. In: UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-418/18. P. Puppink e o. contra Comissão Europeia. **Portal InfoCuria**, 2019. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=92A1100E642692DEC44AFA30B7765EB8?text=&docid=216560&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=22313316>>. Acesso em: 22 dez. 2020. n. 37.

²⁴¹ BOBECK, Michal. Conclusões do Advogado-Geral. Luxemburgo, 29 de julho de 2019. In: UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-418/18. P. Puppink e o. contra Comissão Europeia. **Portal InfoCuria**, 2019. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=92A1100E642692DEC44AFA30B7765EB8?text=&docid=216560&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=22313316>>. Acesso em: 22 dez. 2020. n. 40.

portanto, a faculdade de agir da Comissão no atual Regulamento 788/2019 em seu artigo 15º, n. 2.

Ademais, o Advogado-Geral²⁴² destacou que o caráter não vinculativo de uma ICE decorre também do poder de iniciativa conferido à Comissão por força dos artigos 17º, n. 2 do TUE e 289º do TFUE, expressão direta do princípio do equilíbrio institucional específico e próprio da União Europeia. Em suas palavras:

O «quase monopólio» do poder de iniciativa da Comissão, que marca uma diferença importante entre o processo legislativo da União e o dos Estados nacionais, assenta na especificidade da arquitetura institucional da União Europeia como um conjunto de Estados e povos; é um elemento essencial do «método comunitário». Este «quase monopólio» tem sido historicamente explicado pela necessidade de conferir o poder de iniciativa a uma autoridade independente capaz de fazer valer o interesse geral europeu e não ceder a agendas nacionais ou a fações políticas divididas nos moldes dos debates políticos nacionais; pelo peso desigual dos diferentes Estados Membros no Parlamento Europeu; ou pela necessidade de confiar na capacidade técnica de uma administração supranacional (e plurinacional) especializada, dotada de meios adequados.

Em seu Acórdão, o TJUE²⁴³ também destacou o poder de iniciativa conferido à Comissão por força dos Tratados e, assim como o Advogado-Geral, reforçou sua importância e afirmou que a tese dos recorrentes, segundo a qual a Comissão está obrigada a dar seguimento a todas as propostas de ICE bem-sucedidas, seria inconciliável com o poder de apreciação de que dispõe a Comissão, por força do artigo 17º, n. 1 do TUE, na sua missão de promover o interesse geral da União e de tomar qualquer iniciativa adequada para esse fim, bem como com a obrigação geral que incumbe a essa instituição, por força do n. 3 desse artigo, de agir com total independência no exercício do seu poder de iniciativa.

²⁴² BOBECK, Michal. Conclusões do Advogado-Geral. Luxemburgo, 29 de julho de 2019. In: UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-418/18. P. Puppink e o. contra Comissão Europeia. **Portal InfoCuria**, 2019. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=92A1100E642692DEC44AFA30B7765EB8?text=&docid=216560&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=22313316>>. Acesso em: 22 dez. 2020. n. 46.

²⁴³ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-418/18. P. Patrick Grégor Puppink et al. contra European Citizens' Initiative One of Us e Comissão Europeia. Luxemburgo, 19 de dezembro de 2019. **Portal InfoCuria**, 2019. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=92A1100E642692DEC44AFA30B7765EB8?text=&docid=221805&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=22313316>>. Acesso em: 22 dez. 2020. n. 62.

Ainda sobre o poder de iniciativa da Comissão nos termos do artigo 17º do TUE, Bobeck²⁴⁴ recordou que o entendimento jurisprudencial sobre o seu alcance material é firmado no sentido de que cabe somente à Comissão a decisão de apresentar ou não uma proposta de ato legislativo, bem como a determinação de seu objeto, finalidade e conteúdo, devendo obedecer apenas o dever de prosseguir o interesse geral da União, exceto em circunstâncias específicas em que o próprio direito da União a obriga a apresentar uma proposta.

Neste ponto, o Advogado-Geral²⁴⁵ e o TJUE²⁴⁶ ressaltaram que, conforme apontado acertadamente pela Comissão, tal exceção diz respeito aos casos em que os Tratados obrigam as instituições a fazer uso de suas competências para legislar e ressaltaram também que não se pode deixar de lado a possibilidade de uma ICE poder se referir a um domínio em que haja a obrigação de aprovar uma proposta a fim de cumprir o mandato dos Tratados. Porém, neste caso o que configuraria a obrigação de agir seria esse mandato e não o fato de a iniciativa de adotar tal proposta decorrer de uma ICE bem-sucedida.

Bobeck²⁴⁷ ainda destacou que, mesmo que uma proposta de ICE bem-sucedida represente um apoio potencialmente elevado de cidadãos a uma causa, ainda assim, em termos globais é bastante limitado. Toma-se a liberdade aqui de se

²⁴⁴ BOBECK, Michal. Conclusões do Advogado-Geral. Luxemburgo, 29 de julho de 2019. In: UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-418/18. P. Puppink e o. contra Comissão Europeia. **Portal InfoCuria**, 2019. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=92A1100E642692DEC44AFA30B7765EB8?text=&docid=216560&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2313316>>. Acesso em: 22 dez. 2020. n. 48.

²⁴⁵ BOBECK, Michal. Conclusões do Advogado-Geral. Luxemburgo, 29 de julho de 2019. In: UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-418/18. P. Puppink e o. contra Comissão Europeia. **Portal InfoCuria**, 2019. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=92A1100E642692DEC44AFA30B7765EB8?text=&docid=216560&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2313316>>. Acesso em: 22 dez. 2020. n. 48.

²⁴⁶ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-418/18. P. Patrick Grégor Puppink et al. contra European Citizens' Initiative One of Us e Comissão Europeia. Luxemburgo, 19 de dezembro de 2019. **Portal InfoCuria**, 2019. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=92A1100E642692DEC44AFA30B7765EB8?text=&docid=221805&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2313316>>. Acesso em: 22 dez. 2020. n. 59.

²⁴⁷ BOBECK, Michal. Conclusões do Advogado-Geral. Luxemburgo, 29 de julho de 2019. In: UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-418/18. P. Puppink e o. contra Comissão Europeia. **Portal InfoCuria**, 2019. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=92A1100E642692DEC44AFA30B7765EB8?text=&docid=216560&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2313316>>. Acesso em: 22 dez. 2020. n. 51.

apresentar um exemplo para aprofundar a reflexão: é possível que, no cenário de uma proposta de ICE bem-sucedida, um milhão de cidadãos tenham assinado e apoiado a causa a que se referia, e é possível também que outros um milhão de cidadãos, ou até mais, tenham tido acesso a esta mesma proposta e tenham discordado do seu conteúdo, optando simplesmente por não a assinar.

A isto acrescenta-se outra observação do Advogado-Geral, de que, se a Comissão fosse obrigada a dar seguimento a todas as ICE bem-sucedidas, certamente iriam surgir situações em que seria obrigada a apresentar propostas com conteúdos contraditórios “resultantes de ICE que apoiam opiniões opostas, divergentes ou sobrepostas”.²⁴⁸

Outro ponto ressaltado nas conclusões do processo foi sobre a intenção do legislador de conferir aos cidadãos, a partir da ICE, poderes semelhantes aos que dispõem o Parlamento Europeu e o Conselho, por força dos artigos 225º e 241º do TFUE, respectivamente, de poder solicitar à Comissão que submeta à sua apreciação todas as propostas legislativas adequadas, devendo fundamentar os casos em que decidir não apresentar nenhuma proposta.²⁴⁹

De acordo com Bobeck²⁵⁰, a interpretação sugerida pelos recorrentes que obrigaria a Comissão a acatar todas as propostas de ICE bem-sucedidas perturbaria este equilíbrio, e significaria que uma ICE apoiada por um grupo de mais de um milhão de cidadãos alcançaria um poder de iniciativa que suplantaria o do Parlamento Europeu sufragado direta e democraticamente, e também o do Conselho

²⁴⁸ BOBECK, Michal. Conclusões do Advogado-Geral. Luxemburgo, 29 de julho de 2019. In: UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-418/18. P. Puppink e o. contra Comissão Europeia. **Portal InfoCuria**, 2019. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=92A1100E642692DEC44AFA30B7765EB8?text=&docid=216560&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2313316>>. Acesso em: 22 dez. 2020. n. 53.

²⁴⁹ BOBECK, Michal. Conclusões do Advogado-Geral. Luxemburgo, 29 de julho de 2019. In: UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-418/18. P. Puppink e o. contra Comissão Europeia. **Portal InfoCuria**, 2019. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=92A1100E642692DEC44AFA30B7765EB8?text=&docid=216560&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2313316>>. Acesso em: 22 dez. 2020. n. 55.

²⁵⁰ BOBECK, Michal. Conclusões do Advogado-Geral. Luxemburgo, 29 de julho de 2019. In: UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-418/18. P. Puppink e o. contra Comissão Europeia. **Portal InfoCuria**, 2019. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=92A1100E642692DEC44AFA30B7765EB8?text=&docid=216560&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2313316>>. Acesso em: 22 dez. 2020. n. 56.

democraticamente legitimado, embora de maneira indireta. Na prática, “uma fração (ativa) de cidadãos europeus teria mais peso do que as duas instituições da União que são direta e indiretamente legitimadas por (potencialmente) todos os cidadãos europeus.”

Quanto ao objetivo e a finalidade da ICE, o TJUE²⁵¹ destacou em seu acórdão que ela foi inserida no ordenamento jurídico da União pelo Tratado de Lisboa como um instrumento de democracia participativa que tem por objetivo favorecer a participação dos cidadãos nos processos democráticos e promover o diálogo entre os cidadãos e as instituições da UE dentro do sistema de democracia representativa em que se baseia a União.

Sobre este objetivo, Bobeck²⁵² antes observou em suas conclusões que tal, porém, não implica no rompimento “com os elementos preexistentes que constituem o equilíbrio institucional do processo legislativo, muito menos o abandono do monopólio legislativo da Comissão”. Segundo ele, fomentar ou estimular a participação nas vias democráticas que já existem não equivale a contornar ou trocar tais estruturas.

Por todas as razões expostas, o Advogado-Geral²⁵³ afirmou que, quando avaliado de maneira assertiva, identificando-se o quadro constitucional e institucional correto, verifica-se que a verdadeira finalidade da ICE é muito distinta da defendida pelos recorrentes e que é um instrumento que está muito longe de não ter nenhum impacto. Asseverou, ainda, que a ICE foi estabelecida como uma ferramenta para

²⁵¹ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-418/18. P. Patrick Grégor Puppink et al. contra European Citizens' Initiative One of Us e Comissão Europeia. Luxemburgo, 19 de dezembro de 2019. **Portal InfoCuria**, 2019. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=92A1100E642692DEC44AFA30B7765EB8?text=&docid=221805&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=22313316>>. Acesso em: 22 dez. 2020. n. 65.

²⁵² BOBECK, Michal. Conclusões do Advogado-Geral. Luxemburgo, 29 de julho de 2019. In: UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-418/18. P. Puppink e o. contra Comissão Europeia. **Portal InfoCuria**, 2019. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=92A1100E642692DEC44AFA30B7765EB8?text=&docid=216560&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=22313316>>. Acesso em: 22 dez. 2020. n. 71.

²⁵³ BOBECK, Michal. Conclusões do Advogado-Geral. Luxemburgo, 29 de julho de 2019. In: UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-418/18. P. Puppink e o. contra Comissão Europeia. **Portal InfoCuria**, 2019. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=92A1100E642692DEC44AFA30B7765EB8?text=&docid=216560&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=22313316>>. Acesso em: 22 dez. 2020. n. 72.

alimentar o processo legislativo e não para contorná-lo, uma vez que cria um mecanismo institucional capaz de canalizar a contribuição política dos cidadãos para as instituições responsáveis pelo processo legislativo.²⁵⁴

Além disso, ressaltou que “a configuração legislativa da ICE permite que os membros do Comité de Cidadãos de uma ICE bem-sucedida tenham acesso direto ao Parlamento” para discutir sua proposta, o que possibilita que um grupo de cidadãos sensibilize o Parlamento ou pelo menos alguns de seus membros a adotarem ou promoverem os objetivos de uma ICE bem-sucedida, aumentando as chances de seu alcance e mobilização em torno do seu objeto.²⁵⁵

Prosseguindo, Bobeck²⁵⁶ ressaltou que o valor acrescentado específico da ICE não consiste obrigatoriamente na certeza do resultado, e sim nos meios e nas oportunidades que cria durante seu processo, “o sucesso de uma ICE é medido não apenas pela transformação numa proposta formal, mas também pelo debate democrático que desencadeia.”

Seu valor acrescentado, segundo ele, está presente em pelo menos quatro níveis distintos: a promoção do debate público; maior visibilidade para determinadas causas; acesso privilegiado às instituições da União; e direito a uma resposta institucional fundamentada que facilite o exame público e político.²⁵⁷

²⁵⁴ BOBECK, Michal. Conclusões do Advogado-Geral. Luxemburgo, 29 de julho de 2019. In: UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-418/18. P. Puppink e o. contra Comissão Europeia. **Portal InfoCuria**, 2019. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=92A1100E642692DEC44AFA30B7765EB8?text=&docid=216560&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2313316>>. Acesso em: 22 dez. 2020. n. 76.

²⁵⁵ BOBECK, Michal. Conclusões do Advogado-Geral. Luxemburgo, 29 de julho de 2019. In: UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-418/18. P. Puppink e o. contra Comissão Europeia. **Portal InfoCuria**, 2019. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=92A1100E642692DEC44AFA30B7765EB8?text=&docid=216560&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2313316>>. Acesso em: 22 dez. 2020. n. 77.

²⁵⁶ BOBECK, Michal. Conclusões do Advogado-Geral. Luxemburgo, 29 de julho de 2019. In: UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-418/18. P. Puppink e o. contra Comissão Europeia. **Portal InfoCuria**, 2019. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=92A1100E642692DEC44AFA30B7765EB8?text=&docid=216560&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2313316>>. Acesso em: 22 dez. 2020. n. 78.

²⁵⁷ BOBECK, Michal. Conclusões do Advogado-Geral. Luxemburgo, 29 de julho de 2019. In: UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-418/18. P. Puppink e o. contra Comissão Europeia. **Portal InfoCuria**, 2019. Disponível em:

Ainda de acordo com suas palavras:

Decorre do exposto que a ICE é muito mais do que apenas um piscar de olho simbólico à democracia participativa. Constitui um veículo institucional que permite o desenvolvimento de questões do foro político que se revestem de interesse para um grupo de cidadãos. Ajuda a concretizar estas questões como assuntos de interesse europeu partilhados entre diferentes Estados-Membros. Dá visibilidade a aspetos problemáticos que suscitam a preocupação dos cidadãos, e que poderão não estar ainda incluídos na ordem do dia das instituições ou mesmo dos grupos políticos representados no Parlamento Europeu. Permite o acesso direto à instituição que, no sistema institucional *sui generis* da União, é investido do poder de iniciativa legislativa. Além disso, obriga essa instituição – a Comissão – a considerar e proceder de forma séria a uma avaliação das propostas de uma ICE bem-sucedida, e a fazê-lo publicamente e sujeitando-se ao controlo público. Assegura que o conteúdo da ICE é considerado e debatido publicamente no Parlamento Europeu eleito democraticamente. Todas estas razões salientam que, apesar do facto de o sistema da ICE, tal como atualmente concebido no âmbito do direito primário e derivado, não conduzir à obrigação de a Comissão apresentar uma proposta, tem um valor acrescentado indubitável enquanto mecanismo *sui generis* de definição da agenda.²⁵⁸

Porém, ainda assim, Bobeck²⁵⁹ ressalta também que não está a defender que a ICE representa um instrumento democrático perfeito – até porque aqui se ousa acrescentar que perfeição e democracia não são palavras que costumam andar lado a lado. É certo que, como bem observa, “em termos futuros, múltiplas outras, talvez ainda melhores, opções poderiam ser consideradas, prosseguindo os mesmos ou até diferentes objetivos”.²⁶⁰

<<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=92A1100E642692DEC44AFA30B7765EB8?text=&docid=216560&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2313316>>. Acesso em: 22 dez. 2020. n. 73.

²⁵⁸ BOBECK, Michal. Conclusões do Advogado-Geral. Luxemburgo, 29 de julho de 2019. In: UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-418/18. P. Puppink e o. contra Comissão Europeia. **Portal InfoCuria**, 2019. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=92A1100E642692DEC44AFA30B7765EB8?text=&docid=216560&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2313316>>. Acesso em: 22 dez. 2020. n. 80.

²⁵⁹ BOBECK, Michal. Conclusões do Advogado-Geral. Luxemburgo, 29 de julho de 2019. In: UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-418/18. P. Puppink e o. contra Comissão Europeia. **Portal InfoCuria**, 2019. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=92A1100E642692DEC44AFA30B7765EB8?text=&docid=216560&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2313316>>. Acesso em: 22 dez. 2020. n. 84.

²⁶⁰ BOBECK, Michal. Conclusões do Advogado-Geral. Luxemburgo, 29 de julho de 2019. In: UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-418/18. P. Puppink e o. contra Comissão Europeia. **Portal InfoCuria**, 2019. Disponível em:

Todavia, ante tudo que se argumentou, alinha-se ao posicionamento tanto do Advogado-Geral quanto do TJUE, no sentido de que, ao contrário do que afirmaram os recorrentes – e também grande parte dos críticos em geral –, a ICE está longe de ser “letra morta” ou “uma falsa promessa”, que possui sim um grande valor e que tem potencial para fazer muito mais pela democracia na União Europeia.

Deve-se sempre ter em mente que a ICE não configura uma imposição de vontade popular à Comissão Europeia, mas que isso não diminui sua importância. É certo que as instituições da União podem e devem melhorar suas posturas e serem mais responsivas aos anseios dos cidadãos que se propõem a lançar mão deste instrumento que é de suma importância para o fomento do tão almejado espaço político europeu.

Nesse sentido, porém, há de se reconhecer que a reforma do Regulamento da ICE, decorrente das insatisfações dos utilizadores, já demonstra que as instituições da UE estão atentas e dispostas a cumprir o propósito de se aproximar dos cidadãos e de aproximá-los das tomadas de decisões. Será preciso, contudo, um pouco mais de tempo para avaliar se as mudanças trazidas foram capazes de tornar a ICE mais simples e acessível, como deve ser, para que cumpra seus reais propósitos pretendidos pelo legislador originário.

É necessário, ainda, que haja uma verdadeira compreensão do papel e do alcance da ICE no espaço político e democrático da UE, e este esclarecimento, bem como o incentivo a este instrumento inovador de democracia participativa transnacional partem obviamente das instituições da União, mas em conjunto com os Estados-Membros, por quem, afinal, é formada esta União de direito e onde, enfim, os cidadãos europeus exercem os direitos decorrentes da cidadania europeia.

Em um momento em que, como se afirmou, urge a necessidade de um *upgrade* para que esta União de direito se torne também finalmente (e definitivamente) uma União política, não se pode de forma alguma fechar os olhos para o papel que a ICE pode representar nesse sentido, especialmente tendo em

vista o número de cidadãos europeus que apoiou ou participou de uma iniciativa, ao longo destes primeiros anos de sua implementação. Este é também um sinal valioso de que existe sim vontade política por parte de muitos cidadãos em avançar para esta próxima etapa do processo de integração da União, as instituições europeias não podem deixar passar esta oportunidade.

CAPÍTULO 3

DOS DESAFIOS ATUAIS E PERSPECTIVAS À DEMOCRACIA NA UNIÃO EUROPEIA

Como se procurou demonstrar no primeiro capítulo do presente estudo, a Europa se vê neste início de século XXI confrontada e ameaçada mais uma vez pelo avanço do extremismo e de governos populistas e autoritários, que avançam promovendo a ideia de um “Estado iliberal”, suprimindo os valores do Estado de direito que se fundamenta em um processo legislativo transparente, responsável, democrático e pluralista, no princípio da segurança jurídica, na proibição do exercício arbitrário do poder executivo, na proteção judicial efetiva por tribunais independentes e do controle jurisdicional efetivo, incluindo o respeito pelos direitos fundamentais como os princípios da separação de poderes e da igualdade perante a lei.

O desrespeito a estes fundamentos coloca em xeque não apenas a democracia no âmbito destes Estados-Membros, mas desafia a própria União Europeia como um todo, uma vez que abala também os princípios em que se alicerçam o projeto europeu, em especial os princípios da cooperação leal e da confiança mútua.

O princípio da cooperação leal encontra previsão legal no artigo 4º, n. 3 do TUE, e dele decorre a obrigação, tanto para a União quanto para os Estados-Membros, de respeitarem-se e assistirem-se mutuamente no cumprimento das obrigações oriundas dos Tratados. Para este fim, devem os Estados-Membros adotar todas as medidas adequadas e necessárias para garantir a execução destas obrigações que podem também resultar dos atos das instituições da União. Decorre ainda de tal princípio a obrigação expressa aos Estados-Membros de cooperar com a União para o cumprimento de sua missão e de se abster de qualquer medida que coloque em risco a realização dos seus objetivos.

O princípio da confiança mútua, por sua vez, é um corolário da própria cooperação leal e assenta na premissa fundamental segundo a qual “cada Estado-Membro partilha com todos os restantes Estados-Membros, e reconhece que

estes partilham com ele, uma série de valores comuns nos quais a União se funda, como precisado no artigo 2º do TUE”.²⁶¹

As situações que se apresentam especialmente na Hungria e na Polónia, como se viu, desafiam toda a ordem jurídico-política da União Europeia e criam dilemas de difícil resolução. Por um lado, os cidadãos europeus destes Estados-Membros, ou os que optaram por lá se estabelecer em razão da livre circulação, veem seus direitos reduzidos e cerceados em comparação com os demais cidadãos europeus, uma afronta direta ao princípio da igualdade de tratamento, previsto no artigo 9º do TUE. Por outro lado, o abalo aos princípios da cooperação leal e da confiança mútua traz consequências diretas em todos os aspectos do processo de integração, tanto para a União quanto para os demais Estados-Membros.

Diante deste cenário, o presente capítulo tem como objetivo analisar de que forma as instituições da União Europeia estão enfrentando este problema, tanto na esfera jurídica quanto na esfera política. Por fim, propõe-se uma reflexão acerca das perspectivas que se colocam no horizonte da União para que consiga superar, sem sucumbir, a todas as crises que está a enfrentar.

3.1 O PAPEL DO TJUE NA DEFESA DO ESTADO DE DIREITO NA UNIÃO EUROPEIA

O Estado de direito constitui a espinha dorsal da democracia liberal e um dos princípios fundadores da União Europeia decorrentes das tradições constitucionais comuns de todos os Estados-Membros²⁶², assim sendo, o respeito pelo Estado de direito na UE não é apenas uma condição para a salvaguarda dos direitos fundamentais e para a defesa dos demais direitos e obrigações oriundos dos Tratados originários e da CDFUE, é também uma condição prévia para o

²⁶¹ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-284/16. Slowakische Republik contra Achmea BV. Luxemburgo, 6 de março de 2018. **Portal InfoCuria**, 2018. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=199968&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=266135>>. n. 34.

²⁶² PARLAMENTO EUROPEU. Resolução P8_TA(2016)0409, de 25 de outubro de 2016. Contém recomendações à Comissão sobre a criação de um mecanismo da UE para a democracia, o Estado de direito e os direitos fundamentais (2015/2254(INL)). **Jornal Oficial da União Europeia**, C 215, p. 162, 19 jun. 2018. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016IP0409&from=FR>>. Acesso em: 6 jun. 2021. Considerando E.

reconhecimento e a confiança mútuos, além de ser um fator essencial em domínios políticos como o mercado interno, o crescimento e o emprego, o combate à discriminação, a inclusão social, a cooperação no domínio da polícia e justiça, o espaço Schengen e as políticas de asilo e de migração.²⁶³ Por conseguinte, a corrosão dos princípios e valores da democracia, do Estado de direito e dos direitos fundamentais em qualquer Estado-Membro representa uma séria ameaça à estabilidade e à prosperidade da União e a tudo que ela representa.

Quando um Estado-Membro já não garante o respeito pelos valores e princípios em que se funda a União – o respeito pela dignidade humana, pelas liberdades individuais e coletivas, pela democracia, pela igualdade, pelo Estado de direito, pelos direitos humanos e pelos direitos fundamentais, incluindo os direitos das pessoas pertencentes às minorias²⁶⁴ –, a União e os seus Estados-Membros têm o dever de proteger a integridade e a aplicação dos Tratados e de proteger os direitos de todos os que estão abrangidos pela sua jurisdição.²⁶⁵

Nesse sentido, frente ao agravamento da situação do Estado de direito em alguns Estados-Membros, os tribunais nacionais e a Comissão – a quem incumbe a função precípua de guardião dos Tratados²⁶⁶ – encaminharam nos últimos anos para apreciação do TJUE uma série de reenvios prejudiciais²⁶⁷ e de Ações por Incumprimento²⁶⁸, com o que também o TJUE tem desempenhado um papel relevante neste processo de defesa do Estado de direito na União, especialmente em relação à independência dos tribunais nacionais e do seu papel indispensável na garantia dos direitos fundamentais aos cidadãos da UE.

É importante ressaltar que o princípio da tutela jurisdicional efetiva, também um corolário da cooperação leal, encontra previsão legal no artigo 19º, n. 1 do TUE e, de acordo com Silveira:

²⁶³ Resolução do Parlamento Europeu, de 25 de outubro de 2016. Considerando H.

²⁶⁴ Tais valores encontram-se insculpidos no art. 2º do TUE e por força deste mesmo dispositivo devem “comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres.”

²⁶⁵ Resolução do Parlamento Europeu, de 25 de outubro de 2016. Considerando AE.

²⁶⁶ Nos termos do artigo 17º, n.1 do TUE.

²⁶⁷ No caso dos tribunais nacionais, nos termos do artigo 267 do TFUE.

²⁶⁸ No caso da Comissão, nos termos do artigo 260 do TFUE.

postula que a efectividade do Direito da União depende da garantia judicial das suas normas; integra o direito de acesso à justiça, o direito a um processo equitativo, o direito a um recurso efectivo; e implica a aplicação de providências cautelares pelo juiz nacional tendentes a evitar danos irreparáveis nos direitos dos particulares decorrentes do Direito da União, mesmo que tais providências não tenham previsão ou estejam proibidas pelo direito nacional.²⁶⁹

De igual forma, destaca-se que a Comissão Europeia também vem afirmando a importância crucial do respeito pelo Estado de direito para a efetiva aplicação do direito da União em todo o território, e postula que sua essência “é a proteção judiciária eficaz, que exige independência, qualidade e eficiência dos sistemas judiciais nacionais.”²⁷⁰

Assim sendo, recentemente o TJUE publicou uma série de acórdãos importantes sobre o assunto e, embora tenha tratado da matéria sob enfoques distintos, afirmou de forma contundente, em todas as ocasiões, o caráter essencial da independência judicial dos tribunais nacionais para a salvaguarda dos princípios e valores previstos no artigo 2º do TUE em decorrência de sua relação direta com o princípio da tutela jurisdicional efetiva.

Destacam-se neste contexto os processos C-64/16²⁷¹, C-216/18²⁷² e C-619/18²⁷³, que assumem um caráter de fundamental relevância no acervo jurisprudencial do TJUE pela riqueza dos fundamentos apresentados.

²⁶⁹ SILVEIRA, Alessandra. **Princípios de direito da União Europeia**: doutrina e jurisprudência. 2. ed. Lisboa: Quid Juris, 2011. p. 105.

²⁷⁰ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões, de 02/12/2020, para “Garantir a justiça na UE — Estratégia de formação judiciária europeia para 2021-2024”, fl. 03. Este documento estabelece o quadro para um conjunto ambicioso de medidas fundamentais que visam impulsionar a aplicação correta e eficaz do direito da UE. Visa consolidar uma cultura judicial europeia comum assente no Estado de direito, nos direitos fundamentais e na confiança mútua. (COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação COM(2020) 713 final. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões: garantir a justiça na UE: estratégias de formação judiciária europeia para 2021-2024. Bruxelas, 2 de dezembro de 2020. **Portal da Comissão Europeia**, 2020. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2_pt_act_part1_v2.pdf>. Acesso em: 28 maio 2021.)

²⁷¹ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-64/16. Associação Sindical dos Juizes Portugueses contra Tribunal de Contas. Luxemburgo, 27 de fevereiro de 2018. **Portal InfoCuria**, 2018. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=A71B4BF4FBA49CE3EEC71FA005C4FD83?text=&docid=199682&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5225656>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

²⁷² UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Grande Secção. Processo C-216/18 PPU. Luxemburgo, 25 de julho de 2018. **Portal InfoCuria**, 2018. Disponível em:

O primeiro, um reenvio prejudicial apresentado no âmbito de um litígio em que a Associação Sindical dos Juízes Portugueses opôs ao Tribunal de Contas de Portugal, a propósito da redução temporária do montante das remunerações pagas aos membros desta instância, no contexto das orientações de política orçamental do Estado português, para fazer frente às medidas de austeridade impostas no país para enfrentamento da crise financeira.

O processo C-216/18, por sua vez, tinha por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Tribunal Superior da Irlanda em processo relativo à execução de mandados de detenção europeus, em que a questão que se colocava ao TJUE estava relacionada às condições que permitem à autoridade judiciária de execução, com base no artigo 1º, n. 3, da Decisão-Quadro 2002/584, não dar seguimento a um mandado de detenção europeu, em razão do risco de violação, em caso de entrega da pessoa procurada à autoridade judiciária de emissão, do direito fundamental a um processo equitativo num tribunal independente, tendo em vista as alegações por parte do procurado de que as consecutivas e recentes reformas do sistema judicial na Polónia, país que havia expedido três mandados de detenção europeus contra si, o privavam de um processo equitativo e que colocavam em causa a base da confiança mútua e, consequentemente, o funcionamento do mecanismo do mandado de detenção europeu, levando-se em conta, ainda, as consequências da proposta fundamentada ao abrigo do artigo 7º, n. 1 do TUE, apresentada pela Comissão contra o Estado-Membro em questão.

Por fim, o processo C-619/18, certamente o de maior relevância para o contexto do presente trabalho, trata-se de uma Ação por Incumprimento ajuizada pela Comissão contra a Polónia, requerendo que o TJUE determinasse a reversão de diversas leis aprovadas no país que alteravam de forma arbitrária a composição do Supremo Tribunal da Polónia, bem como a idade para a aposentadoria dos juízes.

²⁷³ <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=204384&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=157187>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-619/18. Comissão Europeia contra República da Polónia. Luxemburgo, 24 de junho de 2019. **Portal InfoCuria**, 2019. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=D2E2EE6A62CBF0894255CDBC9192B510?text=&docid=215341&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1129988>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

Em todos os casos, o posicionamento do TJUE se assentou no sentido de afirmar que a independência dos sistemas judiciais nacionais é fundamental para garantir a aplicação do direito da União, tendo em vista que esses órgãos jurisdicionais exercem, “em colaboração com o Tribunal de Justiça, uma função que lhes é atribuída em comum, para assegurar o respeito do direito na interpretação e na aplicação dos Tratados”²⁷⁴.

O Tribunal fez questão de frisar que a União Europeia “agrupa Estados que aderiram livre e voluntariamente aos valores comuns referidos no artigo 2º TUE, respeitam esses valores e estão empenhados em promovê-los”, razão pela qual o direito da União está alicerçado na ideia de que cada Estado-Membro partilha com todos os outros Estados-Membros e reconhece que estes partilham com ele, esses mesmos valores.²⁷⁵

Ademais, o Tribunal afirmou reiteradamente que a essência da própria União Europeia, uma União de direito, fundamenta-se no elevado grau de confiança entre seus Estados-Membros, de onde se parte do pressuposto de que todos satisfazem as exigências de uma proteção jurisdicional efetiva, que representa, na acepção do TJUE, a concretização do valor do Estado de direito afirmado no artigo 2º do TUE²⁷⁶, entre as quais figuram, designadamente, a independência e a imparcialidade dos seus órgãos jurisdicionais.

Nesse aspecto, em sua jurisprudência, o TJUE define claramente quais requisitos devem ser cumpridos para assegurar a independência dos órgãos jurisdicionais, que garante, inclusive, o padrão de proteção do direito fundamental à

²⁷⁴ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-64/16. Associação Sindical dos Juízes Portugueses contra Tribunal de Contas. Luxemburgo, 27 de fevereiro de 2018. **Portal InfoCuria**, 2018. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=A71B4BF4FBA49CE3EEC71FA005C4FD83?text=&docid=199682&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5225656>>. Acesso em: 15 fev. 2021. n. 33.

²⁷⁵ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-619/18. Comissão Europeia contra República da Polónia. Luxemburgo, 24 de junho de 2019. **Portal InfoCuria**, 2019. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=D2E2EE6A62CBF0894255CDBC9192B510?text=&docid=215341&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1129988>>. Acesso em: 15 fev. 2021. n. 42.

²⁷⁶ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-619/18. Comissão Europeia contra República da Polónia. Luxemburgo, 24 de junho de 2019. **Portal InfoCuria**, 2019. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=D2E2EE6A62CBF0894255CDBC9192B510?text=&docid=215341&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1129988>>. Acesso em: 15 fev. 2021. n. 47.

ação e a um tribunal imparcial garantido a todos os cidadãos da União pelo artigo 47º da CDFUE²⁷⁷.

O primeiro requisito apontado é de natureza externa e pressupõe que a instância em causa desempenhe as suas funções com total liberdade e autonomia, sem qualquer ingerência, e esteja, deste modo, “protegida contra intervenções ou pressões externas suscetíveis de afetar a independência de julgamento dos seus membros e influenciar as suas decisões”²⁷⁸. As garantias de inamovibilidade e de recebimento de uma remuneração de nível adequado à relevância das funções exercidas estão diretamente relacionadas a este requisito²⁷⁹.

O segundo requisito, de ordem interna, está relacionado ao conceito de imparcialidade e busca o igual distanciamento em relação às partes no processo e aos seus respectivos interesses, tendo em conta o objeto do litígio. “Este aspecto exige o respeito da objetividade e a inexistência de qualquer interesse na resolução do litígio que não seja a estrita aplicação da regra de direito.”²⁸⁰

Embora ressalte que a organização judicial nos Estados-Membros seja de competência destes, o TJUE recorda que no exercício desta competência o respeito às exigências decorrentes do Direito da União não pode ser deixado de lado e que “ao exigir que os Estados Membros respeitem estas obrigações, a União não

²⁷⁷ Art. 47º da CDFUE: Direito à ação e a um tribunal imparcial.

Toda a pessoa cujos direitos e liberdades garantidos pelo direito da União tenham sido violados tem direito a uma ação perante um tribunal.

Toda a pessoa tem direito a que a sua causa seja julgada de forma equitativa, publicamente e num prazo razoável, por um tribunal independente e imparcial, previamente estabelecido por lei. Toda a pessoa tem a possibilidade de se fazer aconselhar, defender e representar em juízo.

É concedida assistência judiciária a quem não disponha de recursos suficientes, na medida em que essa assistência seja necessária para garantir a efetividade do acesso à justiça.

²⁷⁸ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Grande Secção. Processo C-216/18 PPU. Luxemburgo, 25 de julho de 2018. **Portal InfoCuria**, 2018. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=204384&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=157187>>. Acesso em: 15 fev. 2021. n. 63.

²⁷⁹ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Grande Secção. Processo C-216/18 PPU. Luxemburgo, 25 de julho de 2018. **Portal InfoCuria**, 2018. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=204384&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=157187>>. Acesso em: 15 fev. 2021. n. 64.

²⁸⁰ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Grande Secção. Processo C-216/18 PPU. Luxemburgo, 25 de julho de 2018. **Portal InfoCuria**, 2018. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=204384&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=157187>>. Acesso em: 15 fev. 2021. n. 65.

pretende de modo algum exercer ela própria a referida competência”²⁸¹. A este respeito destaca que:

Essas garantias de independência e de imparcialidade postulam a existência de regras, designadamente no que respeita à composição da instância, à nomeação, à duração das funções, bem como às causas de abstenção, de impugnação da nomeação e de destituição dos seus membros, que permitem afastar qualquer dúvida legítima, no espírito dos litigantes, quanto à impermeabilidade da referida instância a elementos externos e à sua neutralidade relativamente aos interesses em confronto. Para se considerar preenchida a condição relativa à independência da instância em questão, a jurisprudência exige, designadamente, que os casos de destituição dos seus membros sejam determinados por disposições legislativas expressas (Acórdão de 9 de outubro de 2014, TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, n. 32 e jurisprudência referida). A exigência de independência impõe igualmente que o regime disciplinar daqueles que têm a missão de julgar apresente as garantias necessárias para evitar qualquer risco de utilização deste regime enquanto sistema de controlo político do conteúdo das decisões judiciais. A este respeito, a fixação de regras que definam, designadamente, tanto os comportamentos constitutivos de infrações disciplinares como as sanções concretamente aplicáveis, que preveem a intervenção de uma instância independente em conformidade com um processo que garante plenamente os direitos consagrados nos artigos 47º e 48º da Carta, designadamente os direitos de defesa, e que consagram a possibilidade de impugnar judicialmente as decisões dos órgãos disciplinares constitui um conjunto de garantias essenciais para efeitos da preservação da independência do poder judicial.²⁸²

No julgamento do processo envolvendo as questões entre a Associação Sindical dos Juízes Portugueses e o Tribunal de Contas Português, o TJUE destacou a relevância da inamovibilidade e da garantia de recebimento de vencimentos proporcionais à relevância das funções desempenhadas pelos juízes para a garantia de sua independência funcional, porém decidiu, em síntese, que, no caso, as reduções impostas não interferiram na independência dos membros do Tribunal de Contas Português, uma vez que não se dirigiam apenas a estes, mas também a diferentes titulares de cargos públicos e pessoas que exercem funções no

²⁸¹ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-619/18. Comissão Europeia contra República da Polónia. Luxemburgo, 24 de junho de 2019. **Portal InfoCuria**, 2019. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=D2E2EE6A62CBF0894255CDBC9192B510?text=&docid=215341&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1129988>>. Acesso em: 15 fev. 2021. n. 52.

²⁸² UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Grande Secção. Processo C-216/18 PPU. Luxemburgo, 25 de julho de 2018. **Portal InfoCuria**, 2018. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=204384&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=157187>>. Acesso em: 15 fev. 2021. n. 66 e 67.

setor público no Estado-Membro em questão, dentre os quais representantes dos poderes legislativo, executivo e judicial, além de tais reduções terem ocorrido em caráter transitório.²⁸³

No caso do reenvio prejudicial encaminhado pelo Tribunal Superior da Irlanda, o TJUE respondeu que, quando a autoridade judiciária de execução chamada a decidir sobre a entrega de uma pessoa contra quem foi emitido um mandado de detenção europeu, para efeitos do exercício de procedimento criminal, dispõe de elementos como os que figuram numa proposta fundamentada da Comissão, em aplicação do artigo 7º, n. 1 do TUE – que parecem demonstrar a existência de um risco real de violação do direito fundamental a um processo equitativo garantido pelo artigo 47º, § 2º da CDFUE, em razão de falhas sistêmicas ou generalizadas em relação à independência do poder judicial do Estado-Membro de emissão –, a referida autoridade deve verificar, de maneira concreta e precisa, tendo em conta a situação individual dessa pessoa, bem como a natureza da infração pela qual é perseguida e o contexto factual, os quais estão na base do mandado de detenção europeu, a fim de constatar se existem motivos sérios e comprovados para crer que a referida pessoa correrá esse risco em caso de entrega a este Estado-Membro.²⁸⁴

Finalmente, na Ação por Incumprimento movida pela Comissão contra a Polónia, o TJUE declarou que, ao prever a aplicação da medida que consiste em reduzir a idade de aposentadoria dos juízes do *Sąd Najwyższy* (Supremo Tribunal) aos juízes em exercício que foram nomeados para esse tribunal antes de 3 de abril de 2018 e ao conceder ao presidente da República o poder discricionário de prorrogar a função judicial ativa dos juízes do referido tribunal para além da nova

²⁸³ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-64/16. Associação Sindical dos Juízes Portugueses contra Tribunal de Contas. Luxemburgo, 27 de fevereiro de 2018. **Portal InfoCuria**, 2018. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=A71B4BF4FBA49CE3EEC71FA005C4FD83?text=&docid=199682&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5225656>>. Acesso em: 15 fev. 2021. n. 48-52.

²⁸⁴ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Grande Secção. Processo C-216/18 PPU. Luxemburgo, 25 de julho de 2018. **Portal InfoCuria**, 2018. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=204384&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=157187>>. Acesso em: 15 fev. 2021. n. 79 e 80.

idade de aposentadoria fixada, a República da Polônia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 19º, n. 1, segundo parágrafo do TUE.²⁸⁵

Verifica-se, portanto, que a jurisprudência do TJUE reforça a afirmação de que a garantia de sistemas judiciais nacionais eficazes e independentes é um elemento central do Estado de direito e é essencial para assegurar o padrão de jusfundamentalidade do direito da UE, bem como a confiança mútua que garante o bom funcionamento de toda a estrutura em que se alicerçou a própria ideia da União, além de proteger os cidadãos de todos os Estados-Membros das arbitrariedades decorrentes da interferência política dos poderes executivo e legislativo no poder judiciário, fato que ganha especial relevância no atual cenário em que as democracias europeias se veem novamente assombradas e ameaçadas pelo autoritarismo. Não é demais recordar que sem Estado de Direito não há democracia e sem democracia não existe União Europeia.

3.2 O MECANISMO DE DEFESA DO ESTADO DE DIREITO PREVISTO NO ARTIGO 7º DO TUE: SUAS FRAGILIDADES E OS IMPASSES PARA SUA EFETIVAÇÃO

Prevendo a possibilidade de violação dos valores fundamentais, ou mesmo para impelir qualquer violação nesse sentido, o legislador colocou à disposição da União, especialmente nos termos do artigo 7º do TUE, mecanismos para intervir e proteger o seu “núcleo constitucional” e os valores comuns nos quais se baseia.

O processo deflagrado pelo artigo em questão representa um processo sancionatório de natureza única, conforme assinalou recentemente o Advogado-Geral Bobeck em suas conclusões do Processo C-650/18²⁸⁶, o que significa que

²⁸⁵ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-619/18. Comissão Europeia contra República da Polónia. Luxemburgo, 24 de junho de 2019. **Portal InfoCuria**, 2019. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=D2E2EE6A62CBF0894255CDBC9192B510?text=&docid=215341&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1129988>>. Acesso em: 15 fev. 2021. n. 124.

²⁸⁶ BOBECK, Michal. Conclusões do Advogado-Geral. Luxemburgo, 3 dez. 2020. In: UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-650/18. Hungria contra Parlamento Europeu. **Portal InfoCuria**, 2020. Disponível em:

todos os atos produzem efeitos jurídicos, ainda que não seja desencadeado o ato seguinte previsto no dispositivo legal em questão. É um processo destinado a defender o Estado de direito, e cada fase do processo deve respeitar todas as disposições relacionadas ao direito da União.²⁸⁷

O artigo 7º, n. 1 do TUE é o ponto de partida deste processo sancionatório acionado a partir de uma proposta fundamentada, que pode ser apresentada por um terço dos Estados-Membros, do Parlamento Europeu ou da Comissão, que convida o Conselho a agir. Deliberando por maioria qualificada de quatro quintos dos seus membros, e após aprovação do Parlamento, o Conselho pode proceder à constatação da existência de um risco manifesto de violação grave dos valores do artigo 2º do TUE por parte de um Estado-Membro, devendo nessa ocasião ouvir este Estado-Membro para então dirigir-lhe recomendações.

O artigo 7º, nº 2 do TUE se refere à constatação pelo Conselho Europeu – desta vez operando sob a regra da unanimidade, e também após a aprovação do Parlamento – da existência de uma violação grave e persistente, por parte de um Estado-Membro, dos valores referidos no artigo 2º do TUE, na sequência de uma proposta de um terço dos Estados-Membros ou da Comissão Europeia, e após já ter também convidado o Estado-Membro em causa a apresentar observações sobre a questão. Observa-se que, já aqui, descortina-se o carácter independente anteriormente destacado de cada uma das fases previstas no dispositivo legal em questão, pois, se as medidas e recomendações, desencadeadas a partir de uma proposta fundamentada nos termos do artigo 7º, n.1, fizerem cessar as violações, não há necessidade de partir para esta ou para as etapas seguintes previstas no artigo em questão.

Em última análise, pode-se afirmar que o n. 3 do artigo 7º do TUE é a culminação das duas fases anteriores, possibilitando a adoção de uma decisão pelo Conselho, aprovada por maioria qualificada, com a finalidade de suspender alguns

<<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=234961&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4731682>>. Acesso em: 13 fev. 2021. n. 25.

²⁸⁷ BOBECK, Michal. Conclusões do Advogado-Geral. Luxemburgo, 3 dez. 2020. In: UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-650/18. Hungria contra Parlamento Europeu. **Portal InfoCuria**, 2020. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=234961&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4731682>>. Acesso em: 13 fev. 2021. n. 26.

dos direitos decorrentes da aplicação dos Tratados ao Estado-Membro em questão, incluindo o seu direito de voto no Conselho. Ressalta-se que ao tomar tal decisão, o Conselho deve sopesar as consequências que essa suspensão de direitos e obrigações acarretará às pessoas individuais e coletivas.

Neste ponto, oportuna se faz a observação de Bobeck²⁸⁸ para quem o objetivo do processo previsto no artigo 7º TUE, que consiste em incitar os Estados-Membros a respeitar os valores da União, ficaria inteiramente comprometido se as próprias medidas destinadas a alcançar esse objetivo pudessem ameaçar direitos individuais, incluindo os que decorrem da cidadania da União.

Por fim, o n. 4 do artigo 7º do TUE possui um sentido complementar a esta disposição, ao permitir que seja posteriormente adotada uma decisão com vista a alterar ou revogar as medidas de suspensão, caso a situação se altere.

Encontram-se atualmente em andamento duas propostas fundamentadas ao abrigo do artigo 7º, n. 1 do TUE, a primeira apresentada pela Comissão contra a Polónia²⁸⁹, em 2017, e a segunda apresentada pelo Parlamento, em 2018, contra a Hungria²⁹⁰.

A proposta fundamentada apresentada pela Comissão contra a Polónia baseou-se especialmente na interferência da estrutura do sistema judicial – conforme aludido no primeiro capítulo do presente trabalho e objeto também da Ação por Incumprimento anteriormente mencionada –, ressaltando que num período

²⁸⁸ BOBECK, Michal. Conclusões do Advogado-Geral. Luxemburgo, 3 dez. 2020. In: UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-650/18. Hungria contra Parlamento Europeu. **Portal InfoCuria**, 2020. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=234961&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4731682>>. Acesso em: 13 fev. 2021. n. 32.

²⁸⁹ CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Proposta COM(2017) 835 final, 2017/0360 (NLE). Proposta fundamentada ao abrigo do artigo 7º, n. 1, do Tratado da União Europeia relativa o estado de direito na Polónia: proposta de decisão do Conselho relativa à verificação da existência de um risco manifesto de violação grave, pela República da Polónia, do estado de direito. Bruxelas, 20 de dezembro de 2017. **EUR-Lex**, 2017. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52017PC0835>>. Acesso em: 20 dez. 2020.

²⁹⁰ PARLAMENTO EUROPEU. Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos. Proposta A8-0250/2018. Relatório sobre uma proposta solicitando que, nos termos do artigo 7º, n. 1, do Tratado da União Europeia, verifique a existência de um risco manifesto de violação grave pela Hungria dos valores em que a União assenta (2017/2131(INL)). Bruxelas, 4 de julho de 2018. **Portal do Parlamento Europeu**, 2018. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250_PT.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2020.

de dois anos houve uma série de alterações legislativas consecutivas adotadas, possibilitando a interferência sistemática dos poderes legislativo e executivo na composição, nos poderes, na administração e no funcionamento de todos os tribunais do país, bem como do Conselho Nacional da Magistratura, da Escola Nacional da Magistratura e do Ministério Público.²⁹¹

A Comissão detalhou em sua proposta todas as medidas que tomou anteriormente, a fim de encontrar soluções aos problemas apresentados, ressaltando que sempre fundamentou as suas preocupações de uma forma objetiva e exaustiva. Destacou que, de acordo com o Quadro do Estado de direito, emitiu um parecer seguido de três recomendações relativas ao Estado de direito na Polónia e que trocou inúmeras cartas além de realizar diversas reuniões com as autoridades polonesas. Fez questão de frisar também que sempre esteve disposta a prosseguir um diálogo construtivo, no entanto, apesar dos esforços desenvolvidos, o diálogo não dissipou suas preocupações, e a situação no país se deteriorou.²⁹²

No caso da Hungria, a proposta fundamentada apresentada pelo Parlamento foi apoiada por uma extensa lista de violações aos princípios insculpidos no artigo 2º do TUE, destacando preocupações relacionadas aos fatos também já mencionados no primeiro capítulo do presente estudo, especialmente em relação ao funcionamento do sistema constitucional e eleitoral, à independência do poder judicial e de outras instituições, aos direitos dos magistrados, à corrupção e aos conflitos de interesses, à privacidade e à proteção de dados, à liberdade de expressão, acadêmica, de religião e de associação, ao direito à igualdade de tratamento, aos direitos das pessoas pertencentes a minorias, incluindo os ciganos e os judeus, bem como a proteção contra declarações de ódio contra essas minorias, aos direitos fundamentais dos migrantes, dos requerentes de asilo e dos refugiados e aos direitos sociais e econômicos.

Assim como a Comissão o fez em sua proposta, o Parlamento também especificou minuciosamente todas as ações perpetradas pelo Estado-Membro em

²⁹¹ N. 173 da Proposta Fundamentada ao abrigo do artigo 7º, n. 1, do Tratado da União Europeia relativa o Estado de Direito na Polónia apresentada pela Comissão Europeia em 20/12/2017.

²⁹² Ns. 174 e 175 da Proposta Fundamentada ao abrigo do artigo 7º, n. 1, do Tratado da União Europeia relativa o Estado de Direito na Polónia apresentada pela Comissão Europeia em 20/12/2017.

questão que evidenciam as violações ao Estado de direito, bem como todas as ações e esforços que envidou, juntamente com a Comissão, no sentido de fazer cessá-las, ressaltando que debateu várias vezes com o primeiro-ministro húngaro, os ministros e outros funcionários governamentais, não tendo, no entanto, ocorrido nenhuma alteração substancial para salvaguardar o Estado de direito na Hungria, com o que o Parlamento não via outra opção naquele momento a não ser a apresentação da proposta ao abrigo do artigo 7º, n.1 do TUE.

A Hungria recorreu ao TJUE para tentar anular a proposta apresentada pelo Parlamento, no já mencionado Processo C-650/18 (o qual até a data da redação do presente estudo ainda aguarda julgamento) em que questiona a maneira como foi efetivada a contagem dos votos e das abstenções de votos no Parlamento Europeu para aprovação da proposta. A Polónia atua como interveniente em favor da Hungria no processo, e o Advogado-Geral se manifestou contrário ao provimento do recurso em questão.

O relacionamento estreito entre os governos de Hungria e Polónia já evidencia o fato de que dificilmente será possível avançar para as próximas etapas previstas no artigo 7º do TUE, em especial porque, como se viu o n. 2 do dispositivo legal em causa, exige a unanimidade do Conselho para a aplicação de sanções. Obviamente Hungria e Polónia seguirão se protegendo mutuamente e, desta forma, a unanimidade no Conselho em relação a este assunto jamais será alcançada, ao menos enquanto seguirem no poder os atuais governos liderados por Orbán e Duda, respectivamente.

A experiência dos últimos anos mostra claramente a necessidade de melhorar os procedimentos em curso do artigo 7º do TUE nos casos de desafios graves ao Estado de direito. É muito evidente que a dificuldade principal para se evoluir para a fase das sanções hoje reside na exigência da aprovação por unanimidade no Conselho, porém esta não é a única questão obviamente.

O andamento das propostas fundamentadas ao abrigo do n. 1 do artigo em questão evidenciou que este é um caminho muito longo e pouco eficaz, pois, enquanto a questão é discutida no âmbito das instituições – o que se arrasta por anos e, inclusive, levanta a possibilidade de uma omissão ou, no mínimo, de uma

letargia questionável –, a situação, que já era muito grave a ponto de se lançar mão deste procedimento, continua sendo agravada suprimindo-se severamente os direitos e liberdades de muitos cidadãos da União, de juízes que se tornaram vítimas tendo seu poder e sua independência funcional esvaziados, e cria um desafio cada vez maior e mais difícil de ser superado pela União, o que, como se afirmou diversas vezes, acaba afetando toda a estrutura jurídico-política em que se fundamenta o próprio projeto europeu.

3.3 O QUEBRA-CABEÇAS INSTITUCIONAL PARA A DEFESA DO ESTADO DE DIREITO PROPOSTO PELA UE

Como resposta à crise desencadeada pela pandemia da Covid-19, a União Europeia apresentou um pacote de recuperação ambicioso no valor de 750 bilhões de euros, que se somam ao orçamento de pouco mais de 1 bilhão de euros aprovados para o Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 (QFP), o primeiro *pós-Brexit*, diga-se de passagem.

O plano de recuperação para a crise da Covid-19, denominado *NextGenerationEU*, “é um instrumento de recuperação temporário composto por subsídios e empréstimos em condições favoráveis para impulsionar a recuperação da economia da UE”.²⁹³ Cabral e Froufe explicam que, embora não seja tecnicamente parte do QFP, foi idealizado para trabalhar em conjunto com ele, como uma forma de apoiá-lo e negociá-lo.

As tratativas para aprovação deste pacote de recuperação foram complexas e “sua implementação exigiu uma flexibilidade considerável por parte de alguns Estados-Membros, o tipo que só pode ser encontrado em crises extremas e, para alguns, beira à heresia”.²⁹⁴ A ajuda financeira virá na forma de uma “dívida comum”, constituída por subvenções e empréstimos tomados pela União Europeia

²⁹³ CABRAL, Tiago Sérgio; FROUFE, Pedro Madeira. Heresy, realpolitik and the European budget. **UNIO-EU Law Journal: The Official Blog**, Editorial, 4th Jan. 2021. Disponível em: <<https://officialblogofunio.com/2021/01/04/editorial-of-december-2021/#more-5030>>. Acesso em: 21 fev. 2021. Em tradução livre pela autora.

²⁹⁴ CABRAL, Tiago Sérgio; FROUFE, Pedro Madeira. Heresy, realpolitik and the European budget. **UNIO-EU Law Journal: The Official Blog**, Editorial, 4th Jan. 2021. Disponível em: <<https://officialblogofunio.com/2021/01/04/editorial-of-december-2021/#more-5030>>. Acesso em: 21 fev. 2021. Em tradução livre pela autora.

no mercado financeiro a taxas mais favoráveis, garantindo que todos os Estados-Membros serão responsáveis pelo seu reembolso.

Para garantir a consecução dos objetivos propostos pela Comissão para os próximos anos, o *NextGenerationEU* é ancorado especialmente em dois mecanismos: o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) e o Regulamento do Estado de direito.

O primeiro direciona em que áreas devem ser aplicados os investimentos da maior parcela do pacote de ajuda, no montante de 672,5 bilhões de euros, que devem ir ao encontro das seis prioridades elencadas pela Comissão para o período de 2019-2024, que são: transição ecológica; transformação digital; coesão econômica, produtividade e competitividade; coesão social e territorial; resiliência sanitária, econômica, social e institucional; e políticas para a próxima geração.

Dentre estas prioridades, pelo menos 37% das despesas com os investimentos e reformas previstas em cada plano nacional de recuperação e resiliência devem apoiar os objetivos climáticos, e pelo menos 20% das despesas devem apoiar a transição digital, com a finalidade de ajudar a UE a alcançar seu objetivo de atingir a neutralidade climática até 2050 – principal ponto em que se apoia o Pacto Ecológico Europeu – e de colocar-se em uma transição digital que crie empregos e estimule o crescimento.²⁹⁵

Em relação ao segundo mecanismo, Fernandes²⁹⁶ destaca que “[o] Regulamento do Estado de Direito foi aprovado após uma disputa entre o Parlamento Europeu e o Conselho.” Ainda de acordo com o eurodeputado:

O Parlamento exigiu um procedimento mais duro e rápido. Em particular, apoiou a aprovação das decisões nos termos do referido regulamento por maioria qualificada invertida: a sanção proposta pela Comissão Europeia só entraria em vigor se o Conselho a rejeitasse

²⁹⁵ De acordo com informações disponibilizadas pela Comissão Europeia (COMISSÃO EUROPEIA. Comissão congratula-se com a aprovação do Mecanismo de Recuperação e Resiliência pelo Parlamento Europeu. **Portal da Comissão Europeia**, Comunidade de Imprensa, Bruxelas, 10 fev. 2021. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_21_423>. Acesso em: 21 fev. 2021.).

²⁹⁶ FERNANDES, José Manuel. O orçamento da UE: uma constelação jurídica para a recuperação. **UNIO-EU Law Journal: The Official Blog**, Editorial, 1st Mar. 2021. Disponível em: <https://officialblogofunio.com/2021/03/01/editorial-of-march-2021/#more-5104>. Acesso em 06/04/2021.

por maioria qualificada. O Conselho não aceitou esta posição e o seu entendimento prevaleceu: as propostas da Comissão deverão, portanto, ser aprovadas por uma maioria qualificada dos membros do Conselho.

Entre as medidas a serem tomadas nos termos do regulamento do Estado de Direito, Fernandes²⁹⁷ destaca que estão previstas em caso de violação, por exemplo:

a suspensão de pagamentos, a proibição de assumir novos compromissos jurídicos, bem como a suspensão da aprovação de um ou mais programas ou uma alteração dos mesmos, a suspensão de compromissos, uma redução de compromissos, uma redução do pré-financiamento, uma interrupção dos prazos de pagamento ou uma suspensão de pagamentos.

A ideia principal deste instrumento é garantir que estes repasses feitos serão gastos de forma adequada, e respeitando-se os princípios em que se fundamenta a União, mais uma maneira de tentar reverter as graves afrontas aos valores do Estado de direito, especialmente na Hungria e na Polónia – e também para coibir outros Estados-Membros a seguir o mesmo rumo –, desta vez tentando bloquear repasses financeiros para tentar incutir mudanças nas posturas dos governos destes Estados-Membros. É claro que a proposta foi mal recebida por estes, que ameaçaram vetar o orçamento.

Neste cenário, oportuna se faz a explicação de Cabral e Froufe:

Como afirmado acima, o QFP e o *NextGenerationEU* estavam sendo negociados como um pacote (nada é acordado até que tudo seja acordado)²⁹⁸ e o acordo desses países seria necessário para o QFP e para alterar a Decisão de Recursos Próprios, mesmo que o Regulamento do Estado de Direito pudesse ser aprovado (e de fato foi) por maioria qualificada no Conselho.²⁹⁹

Após um longo período de tratativas (em um cenário de pandemia em que as medidas devem ser tomadas da forma mais eficiente e rápida possível, meses

²⁹⁷ FERNANDES, José Manuel. O orçamento da UE: uma constelação jurídica para a recuperação. **UNIO-EU Law Journal: The Official Blog**, Editorial, 1st Mar. 2021. Disponível em: <https://officialblogofunio.com/2021/03/01/editorial-of-march-2021/#more-5104>. Acesso em 06/04/2021.

²⁹⁸ Menção dos autores ao fato de que todas as decisões na União Europeia somente são tomadas a partir do consenso.

²⁹⁹ CABRAL, Tiago Sérgio; FROUFE, Pedro Madeira. Heresy, realpolitik and the European budget. **UNIO-EU Law Journal: The Official Blog**, Editorial, 4th Jan. 2021. Disponível em: <https://officialblogofunio.com/2021/01/04/editorial-of-december-2021/#more-5030>. Acesso em: 21 fev. 2021. Em tradução livre pela autora.

podem parecer anos, especialmente quando vidas dependem destas decisões), a Alemanha acabou intervindo e Polônia e Hungria retiraram o veto sob reserva de uma série de garantias dadas por outros Estados-Membros, conforme acordado pelo Conselho.

Destas “garantias” dadas à Polônia e Hungria, Cabral e Froufe³⁰⁰ chamam atenção para uma questão intrigante destacada no seguinte trecho das conclusões da reunião do Conselho Europeu de 10 e 11 de dezembro de 2020:

A Comissão tenciona desenvolver e adotar orientações sobre a forma como irá aplicar o regulamento, incluindo uma metodologia para realizar a sua avaliação. Essas orientações serão desenvolvidas em estreita consulta com os Estados-Membros. No caso de ser interposto um recurso de anulação relativamente ao regulamento, as orientações serão concluídas após o acórdão do Tribunal de Justiça, de forma a incorporar os elementos relevantes decorrentes desse acórdão. A Presidente da Comissão informará cabalmente o Conselho Europeu. Enquanto essas orientações não estiverem concluídas, a Comissão não proporá medidas ao abrigo do regulamento.

Em primeiro lugar, os autores destacam o fato de que o Conselho não possui poderes legislativos, por isso não pode estabelecer condições para aplicação do Regulamento do Estado de Direito, nem sob a forma de orientações e nem de condições para aplicação do regulamento, mesmo após o acórdão do TJUE. Em qualquer das possibilidades, assinalam que o Conselho estará agindo *ultra vires*.

Em segundo lugar, recordam que, por força do que dispõe o artigo 17º, n. 3 do TUE, a Comissão deve agir de forma independente, não pode, portanto, receber qualquer tipo de instruções de qualquer Governo ou instituição, órgão ou organismo. Desta forma, o Conselho Europeu não possui poderes para impedir a Comissão de agir em defesa da aplicação dos Tratados e das medidas adotadas pelas instituições para este fim, nem de fiscalizar a aplicação do Direito da União, em conformidade com o artigo 17º, n. 1 do TUE.

³⁰⁰ CABRAL, Tiago Sérgio; FROUFE, Pedro Madeira. Heresy, realpolitik and the European budget. **UNIO-EU Law Journal: The Official Blog**, Editorial, 4th Jan. 2021. Disponível em: <<https://officialblogofunio.com/2021/01/04/editorial-of-december-2021/#more-5030>>. Acesso em: 21 fev. 2021.

Em terceiro lugar, os autores observam que apenas o TJUE pode suspender a aplicação de um ato jurídico quando tiver sido submetido um processo a ele, de acordo com o artigo 278º do TFUE. Além disso, Cabral e Froufe observam que o que poderia estar ocorrendo na prática é que o Conselho Europeu pode estar criando um novo tipo de controle constitucional *ex ante* na UE, o que, embora possa ser útil, não tem o poder de criar.

Diante deste quebra-cabeça institucional complicado que as instituições da União Europeia criaram ou se submeteram no afã de aprovar o Regulamento do Estado de direito, Alemanno e Chamon³⁰¹ observam que a solução que se pôs na tentativa de salvar o Estado de direito na UE implica em sua própria violação, uma vez que flagrantemente fere o sistema de freios e contrapesos da ordem jurídica da União.

Para desenrolar a questão, basicamente duas possibilidades se propõem:

- a) as outras instituições devem ignorar as conclusões do Conselho Europeu, visto que não têm carácter vinculativo e violam o direito da UE, e se a Comissão não o fizer, o Parlamento deve prosseguir uma ação por omissão ao abrigo do artigo 265º do TFUE e/ou;
- b) intentar um recurso de anulação, ao abrigo do artigo 263º do TFUE, contra a declaração interpretativa do Conselho Europeu.³⁰²

Neste panorama, Cabral e Froufe explicam que o Parlamento praticamente seguiu a primeira opção, o que se conclui a partir de sua Resolução apresentada em 17 de dezembro de 2020 para o Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027, o Acordo Interinstitucional, o instrumento de Recuperação da UE e o Regulamento do Estado de direito³⁰³.

³⁰¹ ALEMANNO, Alberto; CHAMON, Merijn. To save the rule of law you must apparently break it. **Verfassungsblog**: On Matters Constitutional, 11 Dec. 2020. Disponível em: <<https://verfassungsblog.de/to-save-the-rule-of-law-you-must-apparently-break-it/>>. Acesso em: 21 fev. 2021. Em tradução livre pela autora.

³⁰² CABRAL, Tiago Sérgio; FROUFE, Pedro Madeira. Heresy, realpolitik and the European budget. **UNIO-EU Law Journal: The Official Blog**, Editorial, 4th Jan. 2021. Disponível em: <<https://officialblogofunio.com/2021/01/04/editorial-of-december-2021/#more-5030>>. Acesso em: 21 fev. 2021. Em tradução livre pela autora.

³⁰³ PARLAMENTO EUROPEU. Processo 2020/2923(RSP). Proposta de resolução B9-0428/2020 sobre o Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027, o Acordo Interinstitucional, o Instrumento de Recuperação da EU e o Regulamento relativo ao Estado de Direito. **Portal do Parlamento Europeu**, 2020. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2020-0428_PT.html>. Acesso em: 21 fev. 2021.

No entanto, os autores ressaltam que existem fundados motivos para que a segunda opção também seja adotada, isso porque de acordo com o Regulamento do Estado de direito a decisão final sobre a adoção de medidas em caso de necessidade de aplicação do regulamento compete ao Conselho. Do ponto de vista dos autores, seria pouco provável que o Conselho desrespeitasse o parecer do Conselho Europeu e, por conseguinte, pode não agir até obter a desejada decisão do TJUE. Deste modo, “mesmo que a Comissão aja, o poder excessivo atribuído ao Conselho pode inviabilizar a correta aplicação do regulamento”. Neste caso, poderia ser tarde demais para acionar o artigo 265º³⁰⁴ do TFUE contra o Conselho. Além disso, os autores observam também que há sempre a questão de se o TJUE poderia sequer recorrer a uma decisão do Conselho de não aplicar sanções, uma vez que este parece ser um poder totalmente discricionário desta Instituição.³⁰⁵

Por outro lado, Cabral e Froufe destacam que, para o Conselho manter quaisquer decisões até que seja efetuada uma revisão judicial do Regulamento do Estado de Direito, seria muito mais difícil se a declaração interpretativa do Conselho Europeu fosse anulada pelo TJUE³⁰⁶. Desta forma, existe a possibilidade de que

³⁰⁴ O artigo 265º do TFUE dispõe: Se, em violação dos Tratados, o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu, o Conselho, a Comissão ou o Banco Central Europeu se absterem de pronunciar-se, os Estados-Membros e as outras instituições da União podem recorrer ao Tribunal de Justiça da União Europeia para que declare verificada essa violação. O presente artigo é aplicável, nas mesmas condições, aos órgãos e organismos da União que se abstenham de se pronunciar. Este recurso só é admissível se a instituição, o órgão ou o organismo em causa tiver sido previamente convidado a agir. Se, decorrido um prazo de dois meses a contar da data do convite, a instituição, o órgão ou o organismo não tiver tomado posição, o recurso pode ser introduzido dentro de novo prazo de dois meses.

Qualquer pessoa singular ou coletiva pode recorrer ao Tribunal, nos termos dos parágrafos anteriores, para acusar uma das instituições, órgãos ou organismos da União de não lhe ter dirigido um ato que não seja recomendação ou parecer.

³⁰⁵ CABRAL, Tiago Sérgio; FROUFE, Pedro Madeira. Heresy, realpolitik and the European budget. **UNIO-EU Law Journal: The Official Blog**, Editorial, 4th Jan. 2021. Disponível em: <<https://officialblogofunio.com/2021/01/04/editorial-of-december-2021/#more-5030>>. Acesso em: 21 fev. 2021. Em tradução livre pela autora.

³⁰⁶ Destaca-se que Hungria e Polónia já impetraram ações no TJUE contra o Parlamento Europeu para discutir o Regulamento em questão, são os Processos C-156/21 e C-157/21, respectivamente (UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-156/21. Hungria contra Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. Processo pendente. Recurso interposto em 11 de março de 2021. **Portal InfoCuria**, 2021. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=240021&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=266135>>. Acesso em: 6 jun. 2021; e UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-157/21. República da Polónia contra Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. Processo pendente. Recurso interposto em 26 de março de 2021. **Portal InfoCuria**, 2021. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=240048&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=266135>>. Acesso em: 6 jun. 2021.).

uma análise desta declaração interpretativa seja mais rápida do que uma análise do Regulamento do Estado de direito.

Além disso, os autores destacam que embora o Conselho provavelmente ficasse satisfeito em travar uma batalha institucional com o Parlamento e mesmo com a Comissão, ignorar uma decisão do TJUE provavelmente será uma linha mais perigosa de ultrapassar, além de que também se pode prever que ignorar uma decisão do TJUE de “proteger” as violações do Estado de direito com impacto no orçamento comum – ou seja, com impactos também para o bolso do contribuinte –, poderia ser uma “mina terrestre política”, particularmente em países mais preocupados com o orçamento. Por último, os autores destacam que esta opção enviaria uma importante mensagem a todas as instituições, sobre a necessidade de respeitar os Tratados e o equilíbrio de poderes neles existente.³⁰⁷

Alemanno e Chamon³⁰⁸, por sua vez, destacam que, ainda que esta declaração interpretativa seja contestada perante o TJUE, tal episódio deverá ficar para a história como uma página obscura para o Estado de direito na ordem jurídica da União, uma vez que representa uma tentativa sem precedentes dos Estados-Membros – reunidos no Conselho Europeu – ignorarem o Estado de direito como princípio de organização dominante. “Sendo a UE fundamentada no primado do direito, seus membros parecem paradoxalmente ter prejudicado a União em seu esforço para salvá-la”.

3.4 “É NECESSÁRIA UMA NOVA EUROPA EM UM MUNDO TOTALMENTE NOVO”

Inicia-se o ponto final do presente estudo com uma metáfora dos ensinamentos atemporais e insuperáveis de Tocqueville, quando, em sua imersão pela América do século XIX, deixou como legado uma das principais obras que

³⁰⁷ CABRAL, Tiago Sérgio; FROUFE, Pedro Madeira. Heresy, realpolitik and the European budget. **UNIO-EU Law Journal: The Official Blog**, Editorial, 4th Jan. 2021. Disponível em: <<https://officialblogofunio.com/2021/01/04/editorial-of-december-2021/#more-5030>>. Acesso em: 21 fev. 2021. Em tradução livre pela autora.

³⁰⁸ ALEMANNO, Alberto; CHAMON, Merijn. To save the rule of law you must apparently break it. **Verfassungsblog**: On Matters Constitutional, 11 Dec. 2020. Disponível em: <<https://verfassungsblog.de/to-save-the-rule-of-law-you-must-apparently-break-it/>>. Acesso em: 21 fev. 2021. Em tradução livre pela autora.

orientam o pensamento e a teoria democrática desde então: “Da Democracia na América”.³⁰⁹

Diante de um cenário tão distinto do qual estava habituado e “impressionado pela igualdade de condições políticas entre os americanos”³¹⁰, o então jovem historiador e magistrado francês afirmou que era “necessária uma nova ciência política em um mundo totalmente novo”³¹¹.

Arrisca-se dizer que neste ponto, no mundo pós-moderno em que se vive, a União Europeia certamente já despontou há algum tempo, quando os pais fundadores iniciaram a construção deste ente supranacional com o intuito tão nobre (e vital) de assegurar a paz na Europa. A estrutura em que se alicerça a União Europeia, como se viu, já supera o Estado nacional moderno, é muito mais sofisticada, e, justamente por isso, acredita-se que a UE já vem dando seus contributos para a evolução do pensamento político pós-moderno, ainda que encontre grande resistência pelo caminho.

Porém, diante dos desafios que se colocam à União Europeia hoje, a reflexão que se propõe é que as dificuldades que se apresentam demandam mudanças à altura. Afirmar que “é necessária uma nova Europa em um mundo totalmente novo” significa dizer que, se quiser avançar em seu projeto de integração, a União Europeia precisa fazer do momento de crise a mola propulsora para este fim.

A pandemia da Covid-19 configura um marco na história da humanidade, um ponto de ruptura em diversos sentidos com o *status quo ante*, contudo, ao contrário da impressão otimista que Tocqueville teve do que o futuro reservava para a América que via diante de seus olhos, a realidade e o futuro próximos que se

³⁰⁹ Adverte-se desde já que não há aqui qualquer pretensão em se alcançar a genialidade de Tocqueville, a ideia de perspectivar a União Europeia a partir do seu pensamento sequer é inédita, Alessandra Silveira já o fez mais de uma vez com maestria (ver, por exemplo: SILVEIRA, Alessandra. **Princípios de direito da União Europeia**: doutrina e jurisprudência. 2. ed. Lisboa: Quid Juris, 2011. Capítulo referente ao princípio democrático da UE). Porém, diante da magnitude dos desafios que se colocam à União Europeia hoje, acredita-se que a “provocação” para essa releitura “venha a calhar”.

³¹⁰ SILVEIRA, Alessandra. **Princípios de direito da União Europeia**: doutrina e jurisprudência. 2. ed. Lisboa: Quid Juris, 2011. p. 39.

³¹¹ TOCQUEVILLE, Alexis de. **Da democracia na América**. Campinas: Vide, 2019. p. 17.

apresentam neste século XXI, em diversos lugares, estão certamente mais próximos de uma fusão entre as distopias descritas (ou previstas) por Aldous Huxley³¹² e George Orwell³¹³, razão pela qual não há como enfrentar os desafios deste novo mundo sem cooperação, solidariedade e (mais) União. O desejo expresso no preâmbulo do Tratado de Lisboa, bem como em seu artigo 1º, de “criar uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa” é posto à prova novamente.

Como bem observa Hadjimichalis³¹⁴, o caráter essencial de pandemias e epidemias na história humana é que funcionam como um catalisador de mudanças profundas nas sociedades. Porém, enquanto algumas mudanças terão impactos positivos de longo prazo, como é o caso dos benefícios com a pesquisa científica, outras trazem caos e desordem, especialmente em se tratando dos efeitos econômicos e sociais de uma crise desta magnitude.

Nesse sentido, a luta para salvaguardar o Estado de direito em seu próprio território, bem como todas as questões que vinham se somando na última década a reboque das crises acumuladas por que já vinha passando, somam-se agora aos efeitos da crise desencadeada pela pandemia, que, como afirma Harari³¹⁵, se apresenta também como (mais) um teste de sobrevivência para a própria União Europeia, “que perdeu muito apoio nos últimos anos”, e que tem agora a chance para provar de fato seu valor.

Porém, a realidade é que a União Europeia parece carregar consigo uma crise existencial constante, isso porque a falta de aprofundamento do processo de integração em determinados pontos acaba lhe cobrando este preço.

Brehon³¹⁶ recorda que, no enfrentamento de todas as crises pelas quais passa a União, a questão da integração é sempre levantada e a resposta, segundo

³¹² Em seu clássico “Admirável mundo novo”.

³¹³ Em seu sempre e cada vez mais atual “1984”.

³¹⁴ HADJIMICHALIS, Costis. An uncertain future for the post-Brexit, post-COVID-19 European Union. **European Urban and Regional Studies**, v. 28, n. 1, p. 8-13, 1st Jan. 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177%2F0969776420968961>>. Acesso em: 21 fev. 2021. p. 12.

³¹⁵ HARARI, Yuval Noah. **Notas sobre a pandemia e breves lições para o mundo pós-coronavírus**. São Paulo: Companhia das Letras, 2020. p. 66.

³¹⁶ BREHON, Nicolas-Jean. The European Union and the coronavirus. **Fondation Robert Schuman**, European Issues, n. 553, 7 Apr. 2020. Disponível em: <<https://vpn.uminho.pt/+CSCO+0h75676763663A2F2F6A6A6A2E65626F7265672D667075687A6>>

ele, vem sempre no sentido de que é necessário dar um passo adiante em termos de regulamentação, de critérios, mas sem basicamente buscar por eficiência, o que, diante da atual situação, leva a concluir que este modelo de reação já está perdendo o fôlego – se é que alguma vez foi suficiente, ousa-se acrescentar.

De todo modo, já desde o período *pós-Brexit* e pré-Covid-19, Silveira e Froufe³¹⁷ defendem a urgência de se repensar a integração europeia, de se reinventar os seus objetivos e de apostar de uma vez por todas no aprofundamento das componentes federativas do sistema, a partir de uma “fusão mais complexa entre as competências e os instrumentos nacionais e europeus” como forma de enfrentar a “crescente assimetria entre as áreas políticas integradas e as não integradas”.

Para este avanço, os autores explicam que é necessário iniciar pelo “reequacionamento da União Econômica e Monetária, cujo defeito genético – que retira soberania monetária e cambial aos Estados-membros e mantém a sua soberania financeira e fiscal – alimenta desigualdades de desenvolvimento” o que acaba submetendo à especulação financeira os Estados-membros que possuem as economias mais frágeis.³¹⁸

Neste momento em que a ajuda financeira da União Europeia será crucial para reconstruir as economias dos Estados-Membros e, conseqüentemente, manter o mercado comum e a força monetária da União, parece se desenhar o momento mais apropriado para se avançar também para a União política que se propõe, especialmente levando-se em conta a contrapartida exigida desta vez para o recebimento da ajuda financeira, a convergência dos investimentos para os objetivos pretendidos pela União. Assim, ainda que haja disparidades entre os Estados-

E612E7268++/en/doc/questions-d-europe/qe-553-en.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2021. Em tradução livre pela autora.

³¹⁷ SILVEIRA, Alessandra; FROUFE, Pedro. Integração europeia em crise de identidade: causas e perspectivas jurídico-constitucionais entre o populismo, a política e o poder. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 315-333, maio-ago. 2018. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/11225>>. Acesso em: 6 jun. 2021. p. 322.

³¹⁸ SILVEIRA, Alessandra; FROUFE, Pedro. Integração europeia em crise de identidade: causas e perspectivas jurídico-constitucionais entre o populismo, a política e o poder. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 315-333, maio-ago. 2018. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/11225>>. Acesso em: 6 jun. 2021. p. 322.

Membros – o que é natural inclusive em Estados federados como o Brasil ou os Estados Unidos, por exemplo –, todos estarão voltados para o futuro da Europa e a trabalhar pelos mesmos objetivos enquanto buscam se reerguer da crise.

Mas é claro que não se pretende lançar aqui uma visão romântica e simplista, o caminho para estes avanços continua sendo tortuoso e requer esforços não apenas das instituições da União, requer acima de tudo vontade política por parte dos Estados-Membros.

Questionando-se sobre como criar um espaço político que seja capaz de abarcar e equilibrar os distintos interesses entre o Sul e o Norte da Europa e, sobretudo, “que permita a escolha entre distintas alternativas políticas para a União, em detrimento da alternativa preguiçosa entre ser contra ou a favor da integração, como se viu no referendo *Brexit*”, Silveira e Foufe³¹⁹ dão pistas de como iniciar esta empreitada:

As divergências entre o Norte e o Sul da Europa também se reproduzem no interior dos distintos Estados-membros e tem sido possível geri-las ou acomodá-las democraticamente. De resto, a solução está amplamente estudada nas obras de Ulrich Beck e Jürgen Habermas. E ela exige uma prática diferente a) dos governos dos Estados-membros, que se escudam no discurso do déficit democrático europeu para se desresponsabilizarem dos destinos da União Europeia; b) dos meios de comunicação social, que podem contribuir decisivamente para a abertura recíproca das opiniões públicas nacionais, relatando as posições e controvérsias políticas que os temas europeus provocam em outros Estados-membros; e c) dos partidos políticos nacionais que, no intuito de ganhar eleições, semearam os ventos da segregação entre a política nacional e a política europeia, e agora colhem a tempestade do nacionalismo e da xenofobia.

Alinhando-se também à ideia de que somente a partir de uma União política será possível vislumbrar alguma esperança para superar o entrelaçamento entre as crises anteriores e a atual crise ocasionada pela pandemia, Mangold³²⁰

³¹⁹ SILVEIRA, Alessandra; FROUFE, Pedro. Integração europeia em crise de identidade: causas e perspectivas jurídico-constitucionais entre o populismo, a política e o poder. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 315-333, maio-ago. 2018. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/11225>>. Acesso em: 6 jun. 2021. p. 326.

³²⁰ MANGOLD, Anna Katharina. How corona aggravates the crises of the European Union and threatens its existence: call for European democratic solidarity. **Verfassungsblog**, 6 Apr. 2020. Disponível em: <<https://verfassungsblog.de/how-corona-aggravates-the-crises-of-the-european-union-and-threatens-its-existence/>>. Acesso em: 22 jan. 2021. Em tradução livre pela autora.

sugere que o público democrático europeu deve ser envolvido no atual processo de tomada de decisões políticas e, para tanto, apresenta três alternativas:

1. O Parlamento Europeu tem um papel central democraticamente exigido na vida institucional da UE e deveria ter um direito de iniciativa de fato, de modo que, juntamente com a Comissão, o Parlamento pudesse fornecer impulsos políticos (isso poderia ser feito sem alterar o Tratado, se a Comissão assumisse as propostas parlamentares, como Ursula von der Leyen havia prometido originalmente).
2. A Comissão da UE, como um verdadeiro governo europeu, atua de forma politicamente responsável juntamente com o Parlamento Europeu e é transparente para o público europeu. Apoiada pelo Parlamento Europeu e, portanto, dotada de legitimidade democrática, a Comissão pode agir como mediadora entre os Estados-Membros e, assim, dar um novo fôlego ao seu papel histórico tradicional.
3. A integração política e social na UE é reconhecida como um pilar central do processo de unificação europeia. Devem ser esperados compromissos políticos claros com o Estado de direito e os requisitos democráticos básicos dos Estados-Membros da comunidade de valores da UE. A ação econômica e fiscal europeia baseia-se na solidariedade (por exemplo, através dos “*corona bonds*”).

Uma relação mais próxima entre o Parlamento e a Comissão, portanto, é a ideia principal da autora, que considera o Parlamento “a instituição central para o processo de decisão democrático”, e que alerta também para a importância dos compromissos políticos dos Estados-Membros em relação ao Estado de direito e à democracia para salvaguardar, inclusive, a harmonia econômica e fiscal europeia baseada na solidariedade e na confiança.

A resposta sobre a melhor forma de encontrar este caminho certamente será a conjugação de diversas opções, afinal a marca principal da UE é o pluralismo. Apoiando-se no pensamento de Bauman³²¹, independente da forma exata ou do modelo como isso acabará acontecendo, a única certeza é que “o que a Europa enfrenta agora é a perspectiva de desenvolver, de modo gradual e *simultâneo*, e possivelmente mediante uma longa série de tentativas e erros, seus objetivos e as ferramentas apropriadas para resolvê-los”. Ainda que a reflexão do autor tenha sido feita fora do contexto da crise atual, não há dúvidas de que (ainda) se ajusta perfeitamente ao momento.

³²¹ BAUMAN, Zygmunt. **Europa**: uma aventura inacabada. Rio de Janeiro: Zahar, 2006. p. 139

Sempre que se levanta o debate em torno do aprofundamento da integração política da União Europeia, vem à tona a questão de que a falta de uma “identidade europeia” será sempre o principal entrave para o estabelecimento de uma União verdadeiramente política. Porém, como afirma Habermas³²², o próximo impulso para a integração “não depende do substrato de algum “povo europeu”, mas da rede de comunicação de uma esfera pública política de alcance europeu, assentada em uma cultura política comum”.

Ainda sob a perspectiva de Habermas, “o que une uma nação de cidadãos – diferentemente de uma nação entendida como povo – não é nenhum substrato prévio”, o que se requer para este fim, segundo ele, é que haja um contexto de entendimento possível compartilhado entre os cidadãos.³²³

É possível também encontrar no pensamento de Bauman³²⁴ argumentos que refutam a tese da inexistência de uma “identidade europeia”. Para ele, o que vale a pena de fato buscar são os valores, a partir dos quais é possível identificar uma identidade. Nesse sentido, afirma que:

[o] vínculo entre valores e identidade é, comprovadamente, ainda mais íntimo do que em outros casos: a identidade é mais amplamente definida pelos valores que os europeus prezam do que por qualquer outra de suas características.

Superada esta questão, alinha-se mais uma vez ao pensamento de Silveira e Froufe³²⁵, que sustentam a ideia de que para os cidadãos europeus “se sentirem como tal e cultivarem uma proximidade interessada na integração, têm de sentir a ação das instituições diretamente na resolução dos seus anseios e problemas quotidianos”. Daí a ideia de que este é o momento ideal para o aprofundamento da integração política, porque é certamente o momento em que os cidadãos europeus sentirão mais próxima a presença da União, seja em razão do

³²² HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. São Paulo: Unesp, 2018. p. 267.

³²³ HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. São Paulo: Unesp, 2018. p. 275.

³²⁴ BAUMAN, Zygmunt. **Europa**: uma aventura inacabada. Rio de Janeiro: Zahar, 2006. p. 125-126.

³²⁵ SILVEIRA, Alessandra; FROUFE, Pedro. Integração europeia em crise de identidade: causas e perspectivas jurídico-constitucionais entre o populismo, a política e o poder. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 315-333, maio-ago. 2018. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/11225>>. Acesso em: 6 jun. 2021. p. 330.

apoio no processo de vacinação ou por ser a fonte principal de recursos para a reconstrução econômica e financeira.

O fortalecimento da relação vertical entre a União Europeia e os seus cidadãos é outro ponto defendido pelos autores como fundamental para este processo, em razão do princípio da igualdade previsto no artigo 9º do TUE. Para este fim, afirmam a necessidade de que as autoridades europeias e nacionais desenvolvam “uma comunicação afetiva com os cidadãos europeus”, a fim de se alinhar às preocupações das pessoas e de criar empatia.³²⁶

Além disso, Silveira e Froufe³²⁷ recordam também que a dificuldade em envolver seus cidadãos e impulsionar sua participação democrática são justamente os fatores que dificultam “uma tão profunda quanto necessária reforma institucional na União Europeia”, o que reforça a necessidade de uma eficiência comunicacional política para que os cidadãos compreendam que o conceito de democracia europeia possui uma relação muito forte com uma “materialidade de princípios e valores, de consensos e de representatividades difusas e indiretas”.

Por fim ao defender o aprofundamento das componentes federativas do sistema da União os autores afirmam:

Talvez seja isso que, de um modo consequente, possa contribuir para uma definitiva ultrapassagem da alegada crise de identidade (até mesmo sociológica) da União e para um rejuvenescimento do ideal da integração europeia. (...)

Em última análise, estamos à procura de um novo contrato social adaptado à era global e digital. Assim, o futuro da integração europeia passa também por recordar o seu começo, ou seja, a origem e a motivação do processo de integração: memória e história. Não para defender um período em que supostamente vivíamos sós e seguros, como têm feito os populistas, mas para regressar às convicções, às necessidades que se nos impõem como causas,

³²⁶ SILVEIRA, Alessandra; FROUFE, Pedro. Integração europeia em crise de identidade: causas e perspectivas jurídico-constitucionais entre o populismo, a política e o poder. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 315-333, maio-ago. 2018. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/11225>>. Acesso em: 6 jun. 2021. p. 323.

³²⁷ SILVEIRA, Alessandra; FROUFE, Pedro. Integração europeia em crise de identidade: causas e perspectivas jurídico-constitucionais entre o populismo, a política e o poder. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 315-333, maio-ago. 2018. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/11225>>. Acesso em: 6 jun. 2021. p. 323-324.

aquelas dos povos do centro da Europa de 1945: a paz, a liberdade, a democracia.³²⁸

Neste ponto, a Conferência sobre o Futuro da Europa, que teve início em 9 de maio de 2021 e se estenderá até a primavera de 2022 do hemisfério norte, ganha relevância, especialmente quando se levam em conta os dados obtidos e publicados pelo último Eurobarômetro³²⁹ em pesquisa relacionada diretamente às expectativas dos cidadãos para o evento e suas percepções sobre cidadania e democracia na União Europeia.

De acordo com a pesquisa, 3 em cada 4 entrevistados concordam que a Conferência sobre o Futuro da Europa representa um passo significativo para a democracia na União Europeia, e 92% dos cidadãos europeus ouvidos em todos os Estados-Membros exige que sua voz seja mais considerada nas decisões relativas ao futuro da Europa.

Além disso, o fato de 45% dos entrevistados declarar estar “mais a favor da UE, mas não na forma como foi concretizada até agora” confirma a necessidade e urgência deste novo momento de evolução que se defende para a União neste momento.

Vale recordar que o cenário que se apresenta com a presente crise resulta em uma enorme instabilidade econômica e social, o que nas décadas de 1920 e 1930, diante da incapacidade dos governos democráticos em lidar com as crescentes desigualdades e com o sofrimento e a exclusão causados por outra crise econômica e colapso financeiro, levou milhões que perderam a fé na democracia a seguir o nazismo e o fascismo.³³⁰

³²⁸ SILVEIRA, Alessandra; FROUFE, Pedro. Integração europeia em crise de identidade: causas e perspectivas jurídico-constitucionais entre o populismo, a política e o poder. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 315-333, maio-ago. 2018. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/11225>>. Acesso em: 6 jun. 2021. p. 330-331.

³²⁹ PARLAMENTO EUROPEU. Inquérito sobre o futuro da Europa. **Portal do Parlamento Europeu**, Eurobarômetro, 2020. Disponível em: <<https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/pt/be-heard/eurobarometer/future-of-europe>>. Acesso em: 30 abr. 2021.

³³⁰ HADJIMICHALIS, Costis. An uncertain future for the post-Brexit, post-COVID-19 European Union. **European Urban and Regional Studies**, v. 28, n. 1, p. 8-13, 1st Jan. 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177%2F0969776420968961>>. Acesso em: 21 fev. 2021. p. 12.

Com a ascensão de governos e movimentos autoritários novamente em seu território e diante das dificuldades em defender seus valores fundamentais, é necessário que a União Europeia – e aqui se incluem não apenas suas instituições, mas todo o tecido pelo qual é formada, sobretudo, os Estados-Membros e os cidadãos europeus – faça os devidos ajustes para que consiga enfrentar o presente e o futuro nebulosos que se apresentam.

“Os europeus aprenderam nas catástrofes de duas guerras mundiais que precisam superar aquelas mentalidades nas quais se enraizaram os mecanismos nacionalistas de exclusão”³³¹, não podem jamais esquecer destas lições.

Como ensinou Umberto Eco, que tão bem descreveu “o fascismo eterno”: “liberdade e libertação são uma tarefa que não acaba nunca. Que seja este o nosso mote: Não esqueçam.”³³²

³³¹ HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. São Paulo: Unesp, 2018. p. 265.

³³² ECO, Umberto. **O fascismo eterno**. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2019. p. 61.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise por que passam as democracias liberais no mundo hoje se dá em razão de uma confluência de fatores, em que as mudanças decorrentes do processo de globalização – que ocasionou uma visível “desterritorialização” do poder que alterou a ordem política, econômica e social, bem como as relações de poder entre os Estados nacionais e os diversos atores transnacionais que formam a nova ordem mundial – ocupam um lugar de destaque, mas, a partir do presente estudo, pode-se verificar que, a este fator, diversos outros se somam.

Dentre estes, destaca-se que em diversos países os cenários tomados por casos de corrupção e crises econômicas abriram espaço para profundas crises políticas e uma forte divisão ideológica que propiciou a ascensão de governos populistas e autoritários, como se descreveu mais especificamente nos casos de Hungria e Polônia, devido à sua relação estreita com o tema central do presente trabalho, que é analisar a democracia da União Europeia neste contexto de crise da democracia liberal.

Além disso, verificou-se também que a revolução tecnológica em curso, bem como o papel fundamental que as mídias sociais desempenham nas sociedades hoje, acaba sendo também um fator relevante que acentua as divergências e a polarização políticas, especialmente a partir do momento em que passaram a ser subvertidas e utilizadas como mecanismos de disseminação de mentiras generalizadas pelos próprios partidos e movimentos políticos com o intuito de gerar medo como forma de conquistar (mais) poder, especialmente no caso de líderes autoritários. Neste ponto, defendeu-se a necessidade de cautela para evitar o cerceamento do direito fundamental à liberdade de expressão, ao adotarem-se medidas que permitem a regulação deste ambiente virtual por governos e/ou por empresas privadas, sob o risco de acabar de vez com a própria democracia.

Tem-se, desta forma, que a primeira hipótese aventada confirmou-se parcialmente, tendo em vista que, apesar de a globalização desempenhar um papel de extrema importância nas causas que desencadearam a atual crise da democracia liberal descrita e observada, a ela devem se somar demais fatores, que podem ocorrer de forma específica em cada cenário nacional, mas que, em grande parte

dos casos, guardam uma relação estreita com casos de corrupção e crises econômicas e políticas, não se podendo deixar de lado a forma como vêm sendo utilizadas as mídias sociais para fomentar divisões e polarização políticas, aprofundando a descrença de muitos em relação à própria democracia.

Neste contexto, reforça-se a ideia de que com as alterações políticas e sociais que decorrem da globalização e que se somam aos demais fatores mencionados, é imperativo fazer uma releitura do papel do Estado-nação e reconhecer que a perda do seu protagonismo requer também uma nova postura. Ganha relevância, portanto, a ideia de que os Estados nacionais devem atuar buscando soluções baseadas na cooperação entre atores e entidades transnacionais, a fim de contornar problemas de origem global que impactam diretamente na esfera local, confirmando-se a importância da experiência pioneira da União Europeia como ordem supranacional neste mundo pós-moderno.

Observando-se a trajetória evolutiva do desenvolvimento da democracia no âmbito da União Europeia, confirmou-se a hipótese de que esta se desenvolve de forma distinta em relação ao Estado-nação, uma vez que a própria estrutura jurídico-política da União é muito diferente da estrutura dos Estados nacionais e envolve uma rede de atores transnacionais, que, juntamente com comitês públicos e privados especializados na regulação de políticas complexas, formam um “sistema decisório policêntrico, fragmentado e interdependente, caracterizado pela ausência de hierarquia”.³³³

A falta de compreensão dos cidadãos sobre o funcionamento desta complexa estrutura em que se assenta a União, somada ao fato de que a democracia da União Europeia guarda uma relação muito mais próxima com o caráter substantivo da democracia, intimamente ligada à garantia de direitos fundamentais³³⁴, é o que em grande medida alimenta o discurso sobre o alegado

³³³ SILVEIRA, Alessandra. Cidadania de direitos e comunidade política europeia: sobre a cidadania europeia que se move dos tribunais para a arena política. In: DAVID, Sofia (Org.). **Contencioso da nacionalidade: jurisdição administrativa e fiscal**. 2. ed. atual. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2017. p. 36.

³³⁴ O que se deve, em grande parte, pelo papel relevante desempenhado pelo TJUE que, através da sua jurisprudência, desde as primeiras décadas do processo de integração já foi evidenciando e aprofundando o caráter político da União, o que acabou refletindo também na forma como

déficit democrático europeu. Além disso, como se viu, este discurso é muitas vezes fomentado pelos próprios governos e partidos políticos nacionais, que também integram as principais instituições da União Europeia – como, por exemplo, o Parlamento e o Conselho –, mas que se apoiam nesta narrativa como uma desculpa para a “europeização dos fracassos e a nacionalização dos sucessos”, o que reforça também os movimentos nacionalistas com os quais a União Europeia se vê confrontada no momento.

No tocante à forma como tem buscado para enfrentar as ameaças autoritárias em seu território, ficou evidente que as respostas dadas pela União Europeia, especialmente nos casos de Hungria e Polônia, têm-se apoiado fundamentalmente nos instrumentos jurídicos postos à sua disposição pelos Tratados, e isso após muito tempo de tentativas baseadas no diálogo, confirmando-se, assim, a terceira hipótese levantada.

Contudo, diante da deterioração constante e profunda do Estado de direito especialmente nestes dois Estados-Membros – mesmo após a apresentação das propostas fundamentadas ao abrigo do artigo 7º, n.1 do TUE e das diversas demandas perante o TJUE – pode-se concluir que tais tentativas tem se mostrado insuficientes, o que reforça a ideia de que diante deste desafio, bem como dos demais que se colocam e se acentuam no atual contexto de pandemia em que se vive, é necessário, e até mesmo urgente, aprofundar a integração política da União Europeia.

Nesse sentido, entende-se que a Europa somente pode enfrentar as ameaças de seu eterno inimigo – o autoritarismo – e os desafios imensos trazidos pela pandemia da Covid-19 com uma União Europeia verdadeiramente mais próxima dos cidadãos, fazendo-lhes compreender (ou recordar) o porquê de sua existência, qual é o seu propósito, porque faz diferença na vida dos cidadãos europeus. Neste momento é crucial fazer as pessoas sentirem que a presença da UE vai além da ideia que a maioria tem, fazer sentir seus valores e seus ideais sendo cumpridos a favor do progresso e de maior qualidade de vida para todos a

evoluíram os tratados constitutivos e nas ferramentas democráticas que se colocam à disposição dos cidadãos europeus atualmente.

partir de inclusão, solidariedade, oportunidade, propósitos, diálogo, cooperação, equilíbrio, resiliência.

O futuro da UE depende do respeito ao Estado de direito e aos direitos fundamentais. Neste momento de crise profunda pelo qual a humanidade está passando, mais do que nunca se torna vital a tarefa de defender as linhas que foram ultrapassadas no passado por regimes totalitários e autoritários. Somente na democracia é possível encontrar a solução para os problemas complexos que assolam não apenas a União Europeia, mas todo o mundo, um mundo que tem muito mais a ganhar com uma Europa forte e unida do que esfacelada e dilacerada novamente pelos horrores que enfrentou em um passado ainda muito recente e vivo na memória dos cidadãos europeus.

É possível, e mais do que isso, necessário, olhar para o futuro com perspectivas de prosperidade e segurança para os cidadãos europeus, pois, como se procurou demonstrar com o presente estudo, a União Europeia já possui ferramentas democráticas para fomentar essa aproximação com seus cidadãos – foi o que se buscou demonstrar, por exemplo, com a Iniciativa de Cidadania Europeia –, mas é necessária também a soma de esforços entre as instituições da UE, os Estados-Membros e os próprios cidadãos para que um futuro melhor se concretize, motivo pelo qual se entende que a Conferência sobre o futuro da Europa pode ser um bom início na pavimentação deste caminho para uma maior integração horizontal entre os cidadãos e as instituições europeias.

Por fim, destaca-se que o presente estudo não tem a intenção de esgotar o assunto, especialmente no tocante aos dilemas e desafios pelos quais a UE passa neste momento, tanto mais quanto às alternativas aqui apresentadas para o futuro da sua integração. Esse é apenas o início de um estudo que deverá prosseguir, especialmente diante da velocidade com que a sociedade atual muda, principalmente no cenário de pandemia que se vivencia e que está acelerando diversas transformações e ampliando exponencialmente os desafios que se colocam.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ALEMANNO, Alberto; CHAMON, Merijn. To save the rule of law you must apparently break it. **Verfassungsblog**: On Matters Constitutional, 11 Dec. 2020. Disponível em: <<https://verfassungsblog.de/to-save-the-rule-of-law-you-must-apparently-break-it/>>.

Acesso em: 21 fev. 2021.

APPLEBAUM, Anne. **O crepúsculo da democracia**: o fracasso da política e o apelo sedutor do autoritarismo. Tradução de: Paulo Tavares. Lisboa: Bertrand, 2020. Título original: Twilight of democracy: the seductive lure of authoritarianism.

BAUMAN, Zygmunt. **Europa**: uma aventura inacabada. Tradução de: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2006. Título original: Europe: an unfinished adventure.

_____; BORDONI, Carlo. **Estado de crise**. Tradução de: Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2016. Título original: State of crisis.

BECK, Ulrich. **O que é globalização?**: equívocos do globalismo: respostas da globalização. Tradução de: André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999. Título original: Was ist Globalisierung?: Irrtümer des Globalismus: Antworten auf Globalisierung.

BERMAN, Sheri. The pipe dream of undemocratic liberalism. **Journal of Democracy**, v. 28, n. 3, p. 29-38, July 2017. Disponível em: <<https://journalofdemocracy.com/articles/the-pipe-dream-of-undemocratic-liberalism/>>. Acesso em: 6 jun. 2021.

BIELER, Andreas. Fighting for public water: the first successful European Citizens' Initiative, "Water and Sanitation are a Human Right". **Interface: a journal for and about social movements**, v. 9, n. 1, p. 300-326, 2017. Disponível em: <<http://www.interfacejournal.net/wordpress/wp-content/uploads/2017/07/Interface-9-1-Bieler.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2021.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Título original: L'età dei diritti.

_____. **Liberalismo e democracia**. Tradução de: Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 2000. Título original: Liberalismo e democrazia.

_____. **O futuro da democracia**. Tradução de: Marco Aurélio Nogueira. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017. Título original: Il futuro della democrazia: una difesa delle regole del gioco.

_____. FRANCO, Giancarlo. MATEUCCI, Nicolla. **Dicionário de Política**. Tradução de: Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. Vol. I, 11ª ed., Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. Título original: Dizionario di política.

BOBECK, Michal. Conclusões do Advogado-Geral. Luxemburgo, 29 de julho de 2019. In: UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-418/18. P. Puppink e o. contra Comissão Europeia. **Portal InfoCuria**, 2019. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=92A1100E642692DEC44AFA30B7765EB8?text=&docid=216560&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=22313316>>. Acesso em: 22 dez. 2020.

BOBECK, Michal. Conclusões do Advogado-Geral. Luxemburgo, 3 dez. 2020. In: UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-650/18. Hungria contra Parlamento Europeu. **Portal InfoCuria**, 2020. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=234961&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4731682>>. Acesso em: 13 fev. 2021.

BREHON, Nicolas-Jean. The European Union and the coronavirus. **Fondation Robert Schuman**, European Issues, n. 553, 7 Apr. 2020. Disponível em: <<https://vpn.uminho.pt/+CSCO+0h75676763663A2F2F6A6A6A2E65626F7265672D667075687A6E612E7268++/en/doc/questions-d-europe/qe-553-en.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2021.

CABRAL, Tiago Sérgio; FROUFE, Pedro Madeira. Heresy, realpolitik and the European budget. **UNIO-EU Law Journal: The Official Blog**, Editorial, 4th Jan. 2021. Disponível em: <<https://officialblogofunio.com/2021/01/04/editorial-of-december-2021/#more-5030>>. Acesso em: 21 fev. 2021.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Brancos e interconstitucionalidade**: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Coimbra: Almedina, 2012.

CANOTILHO, Mariana; SILVEIRA, Alessandra. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia comentada**. Coimbra: Almedina. Livro digital Kindle.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura**: a crise da democracia liberal. Tradução de: Joana Angélica d'Ávila Melo. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. Título original: Ruptura: la crisis de la democracia liberal.

COMISSÃO EUROPEIA. Comissão congratula-se com a aprovação do Mecanismo de Recuperação e Resiliência pelo Parlamento Europeu. **Portal da Comissão Europeia**, Comunidade de Imprensa, Bruxelas, 10 fev. 2021. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_21_423>. Acesso em: 21 fev. 2021.

_____. Comissão dá luz verde à primeira Iniciativa de Cidadania Europeia bem sucedida. **Portal da Comissão Europeia**, Comunicado de imprensa, Bruxelas, 19 mar. 2014. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_14_277>. Acesso em: 1º jan. 2021.

_____. Comunicação C(2015) 3773 final. Comunicação da Comissão relativa à Iniciativa de Cidadania Europeia “Stop Vivisection”. Bruxelas, 3 de junho de 2015. **Portal da Comissão Europeia**, 2015. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2015/PT/3-2015-3773-PT-F1-1.PDF>>. Acesso em: 4 jan. 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação COM(2014) 177 final. Comunicação da Comissão sobre a iniciativa de cidadania europeia “A água e o saneamento são um direito humano! A água não é um bem comercial, mas um bem público!”. Bruxelas, 19 de março de 2014. **Portal da Comissão Europeia**, 2014. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/PT/1-2014-177-PT-F1-1.Pdf>>. Acesso em: 1º jan. 2021.

_____. Comunicação COM(2014) 355 final. Comunicação da Comissão relativa à iniciativa de cidadania europeia “Um de nós”. Bruxelas, 28 de maio de 2014. **Portal da Comissão Europeia**, 2014. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/PT/1-2014-355-PT-F1-1.Pdf>>. Acesso em: 1º jan. 2021.

_____. Comunicação COM(2020) 713 final. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: garantir a justiça na EU: estratégias de formação judiciária europeia para 2021-2024. Bruxelas, 2 de dezembro de 2020. **Portal da Comissão Europeia**, 2020. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2_pt_act_part1_v2.pdf>. Acesso em: 28 maio 2021.

_____. Relatório COM(2015) 145 final. Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: relatório sobre a aplicação do Regulamento (UE) 211/2011 sobre a iniciativa de cidadania. Bruxelas, 31 de março de 2015. **Portal da Comissão Europeia**, Registro de documentos da Comissão, 2015. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-145-EN-F1-1.PDF>>. Acesso em: 28 dez. 2020.

_____. Relatório COM(2018) 157 final. Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: relatório sobre a aplicação do Regulamento (UE) 211/2011 sobre a iniciativa de cidadania. Bruxelas, 28 de março de 2018. **Portal da Comissão Europeia**, Registro de documentos da Comissão, 2018. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/PT/COM-2018-157-F1-PT-MAIN-PART-1.PDF>>. Acesso em: 28 dez. 2020.

_____. Relatório SWD(2020) 320 final. Relatório de 2020 sobre o estado de direito: capítulo relativo à Polónia. **EUR-Lex**, Bruxelas, 30 set. 2020. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0320&from=EM>>. Acesso em: 7 jun. 2021.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Proposta COM(2017) 835 final, 2017/0360 (NLE). Proposta fundamentada ao abrigo do artigo 7º, n. 1, do Tratado da União Europeia relativa o estado de direito na Polónia: proposta de decisão do Conselho relativa à verificação da existência de um risco manifesto de violação grave, pela República da Polónia, do estado de direito. Bruxelas, 20 de dezembro de 2017. **EUR-Lex**, 2017. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52017PC0835>>. Acesso em: 20 dez. 2020.

CRUZ, Paulo Márcio. **Da democracia à transnacionalidade**: democracia, direito e estado no século XXI. Itajaí: Universidade do Vale do Itajaí, 2011.

CRUZ, Paulo Márcio; REAL FERRER, Gabriel. Os novos cenários transnacionais e a democracia assimétrica. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTd)**, São Leopoldo, v. 2, n. 2, p. 96-111, jul.-dez. 2010. Disponível em: <<http://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/442>>. Acesso em: 6 jun. 2021.

D'ARCY, François. **União Européia**: instituições, políticas e desafios. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2002.

D'AVILA, Luiz Felipe. **10 mandamentos**: do país que somos para o Brasil que queremos. Rio de Janeiro: Topbooks, 2017.

DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Tradução de: Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001. Título original: On democracy.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do estado**. São Paulo: Saraiva, 2000.

DIAMOND, Larry. **O espírito da democracia**: a luta pela construção de sociedades livres em todo o mundo. Tradução de: Marcelo Oliveira da Silva. Curitiba: Atuação, 2015. Título original: The spirit of democracy: the struggle to build free societies around the world.

ECO, Umberto. **O fascismo eterno**. Tradução de: Eliana Aguiar. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2019. Título original: Il fascismo eterno.

FERNANDES, José Manuel. O orçamento da UE: uma constelação jurídica para a recuperação. **UNIO-EU Law Journal: The Official Blog**, Editorial, 1st Mar. 2021. Disponível em: <https://officialblogofunio.com/2021/03/01/editorial-of-march-2021/#more-5104>. Acesso em 06/04/2021.

FUKUYAMA, Francis. **Identity**: the demand for dignity and the politics of resentment. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2018. Livro digital Kindle.

_____. The end of history? **The National Interest**, Summer 1989. Disponível em: <https://www.embl.de/aboutus/science_society/discussion/discussion_2006/ref1-22june06.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2020.

GALSTON, William A. The populist challenge to liberal democracy. **Journal of Democracy**, v. 29, n. 2, p. 5-19, Apr. 2018. Disponível em: <<https://www.journalofdemocracy.org/articles/the-populist-challenge-to-liberal-democracy/>>. Acesso em: 6 jun. 2021.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Tradução de: Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Record, 1999. Título original: The third way.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. Tradução de: Denilson Luís Werle. São Paulo: Unesp, 2018. Título original: Die Einbeziehung des Anderen: Studie zur politischen Theorie.

HABERMAS, Jürgen. **Sobre a Constituição da Europa**: um ensaio. Tradução de: Denilson Luís Werle, Luiz Repa e Rúrion Melo. São Paulo: Unesp, 2012. Título original: Zur Verfassung Europas: ein Essay.

HADJIMICHALIS, Costis. An uncertain future for the post-Brexit, post-COVID-19 European Union. **European Urban and Regional Studies**, v. 28, n. 1, p. 8-13, 1st Jan. 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177%2F0969776420968961>>. Acesso em: 21 fev. 2021.

HARARI, Yuval Noah. **21 lições para o século XXI**. Tradução de: Paulo Geiger. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. Título original: 21 lessons for the 21st century.

_____. **Na batalha contra o coronavírus faltam líderes à humanidade**. Tradução de: Odorico Leal. São Paulo: Companhia das Letras, 2020. Título original: In the battle Against coronavirus, humanity lacks leadership.

_____. **Notas sobre a pandemia e breves lições para o mundo pós-coronavírus**. Tradução de: Odorico Leal. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

HOBBSBAWN, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**. Tradução de: José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. Título original: Globalisation, democracy and terrorism.

KANT, Immanuel. **A paz perpétua**. Tradução de: Alberto Machado Cruz. [S.l.]: Mimética, 2019. Título original: Zum ewigen Frieden. Livro digital Kindle.

KARATZIA, Anastasia. The European citizens initiative and the EU institutional balance: on realism and the possibilities of affecting EU lawmaking. **Common Market Law Review**, v. 54, n. 1, p. 177-208, 2017. Disponível em: <<https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/54.1/COLA2017006>>. Acesso em: 23 nov. 2020.

KELEMEN, Roger Daniel. Europe's other democratic deficit: national authoritarianism in Europe's democratic union. **Government and Opposition**, v. 52, n. 2, p. 211-238, Apr. 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/gov.2016.41>>. Acesso em: 6 jun. 2021.

KELLER, Vanessa de Ramos; SANTOS, Nícolas Reis Moraes dos. Soberania e Covid-19: do direito local ao direito transnacional. In: REZENDE, Elcio Nacur (Org.). **Implicações jurídicas da Covid-19**. Belo Horizonte: Arraes, 2020.

KREKÓ, Péter; ENYEDI, Zsolt. Explaining Eastern Europe Orbán's laboratory of illiberalism. **Journal of Democracy**, v. 29, n. 3, p. 39-51, July 2018. Disponível em: <<https://www.journalofdemocracy.org/articles/explaining-eastern-europe-orbans-laboratory-of-illiberalism/>>. Acesso em: 6 jun. 2021.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução de: Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. Título original: How democracies die.

MANGOLD, Anna Katharina. How corona aggravates the crises of the European Union and threatens its existence: call for European democratic solidarity. **Verfassungsblog**, 6 Apr. 2020. Disponível em: <<https://verfassungsblog.de/how-corona-aggravates-the-crises-of-the-european-union-and-threatens-its-existence/>>. Acesso em: 22 jan. 2021.

MARQUES, Sérgio Maia Tavares. **A razão pública da União de Direito**: da juridicidade à democratização social. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito da União Europeia)—Centro de Estudos em Direito da União Europeia, Universidade do Minho, Braga, 2017. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/1822/51313>>. Acesso em: 6 jun. 2021.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de: Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. Título original: Sociology at crossroads and other essays.

MELO, Osvaldo Ferreira de. **Dicionário de política jurídica**. Florianópolis: OAB/SC, 2000.

MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação dos poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MILL, John Stuart. **Sobre a liberdade**. São Paulo: Schwarcz, 2017. Título original: On liberty.

MINCHEVA, Elitsa; SZELIGOWSKA, Dorota. The European Citizens' Initiative: empowering European citizens within the institutional triangle: a political and legal analysis. **Perspectives on European Politics and Society**, v. 13, n. 3, p. 270-284, 5 Oct. 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/15705854.2012.702572>>. Acesso em: 26 nov. 2020.

MOREIRA, Vital. A vontade dos cidadãos da União: a democracia supranacional na União Europeia. **Revista Estudos do Século XX**, n. 17, p. 46-80, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.14195/1647-8622_17_3>. Acesso em: 18 ago. 2020.

MOUNK, Yacha. **O povo contra a democracia**: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. Tradução de: Cássio de Arantes Leite e Débora Landsberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. Título original: The people vs. democracy: why our freedom is in danger and how to save it.

ORBÁN, Viktor. Speech at the XXV Bálványos Free Summer University and Youth Camp. **The Budapest Beacon**, 29 July 2014. Disponível em: <<https://budapestbeacon.com/full-text-of-viktor-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014/>>. Acesso em: 24 jul. 2020.

PARLAMENTO EUROPEU. Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos. Proposta A8-0250/2018. Relatório sobre uma proposta solicitando que, nos termos do artigo 7º, n. 1, do Tratado da União Europeia, verifique a existência de um risco manifesto de violação grave pela Hungria dos valores em que a União assenta (2017/2131(INL)). Bruxelas, 4 de julho de 2018. **Portal do Parlamento Europeu**, 2018. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250_PT.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2020.

_____. Inquérito sobre o futuro da Europa. **Portal do Parlamento Europeu**, Eurobarómetro, 2020. Disponível em: <<https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/pt/be-heard/eurobarometer/future-of-europe>>. Acesso em: 30 abr. 2021.

_____. P8_TA(2015)0294. Seguimento dado à Iniciativa de Cidadania Europeia “Right2Water”. Resolução do Parlamento Europeu, de 8 de setembro de 2015, sobre o seguimento da Iniciativa de Cidadania Europeia “Right2Water” (2014/2239(INI)). **Portal do Parlamento Europeu**, 2015. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0294_PT.pdf?redirect>. Acesso em: 1º jan. 2021.

_____. Processo 2014/2257(INI). Proposta de resolução A8-0284/2015 sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia. **Portal do Parlamento Europeu**, 7 out. 2015. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0382_PT.html>. Acesso em: 28 dez. 2020.

_____. Processo 2020/2923(RSP). Proposta de resolução B9-0428/2020 sobre o Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027, o Acordo Interinstitucional, o Instrumento de Recuperação da EU e o Regulamento relativo ao Estado de Direito. **Portal do Parlamento Europeu**, 2020. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2020-0428_PT.html>. Acesso em: 21 fev. 2021.

_____. Resolução P6_TA(2009)0389. Resolução do Parlamento Europeu, de 7 de Maio de 2009, que contém um pedido à Comissão no sentido da apresentação de uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à aplicação da iniciativa de cidadania (2008/2169(INI)). **Portal do Parlamento Europeu**, 2009. Disponível em: <<https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0389+0+DOC+XML+V0//PT>>. Acesso em: 7 jun. 2021.

_____. Resolução P8_TA(2016)0409, de 25 de outubro de 2016. Contém recomendações à Comissão sobre a criação de um mecanismo da UE para a democracia, o Estado de direito e os direitos fundamentais (2015/2254(INL)). **Jornal Oficial da União Europeia**, C 215, p. 162, 19 jun. 2018. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016IP0409&from=FR>>. Acesso em: 6 jun. 2021.

PARLAMENTO EUROPEU; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Directiva 2010/63/EU de 22 de setembro de 2010. Relativa à proteção dos animais utilizados para fins científicos. **Jornal Oficial da União Europeia**, L 276, p. 33-79, 20 out. 2010. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0063&from=SV>>. Acesso em: 4 jan. 2020.

_____; _____. Proposta COM(2017) 753 final, 2017/0332 (COD). Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à qualidade da água destinada ao consumo humano (reformulação). Bruxelas, 1º de fevereiro de 2018. **EUR-Lex**, 2018. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8c5065b2-074f-11e8-b8f5-01aa75ed71a1.0013.02/DOC_1&format=PDF>. Acesso em: 1º jan. 2021.

_____; _____. Regulamento (UE) 2019/788 de 17 de abril de 2019 sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia. **Jornal Oficial da União Europeia**, L 130, p. 55-81, 17 maio 2019. Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0788#:~:text=O%20presente%20regulamento%20estabelece%20os,aplicar%20os%20Tratados%20\(%C2%ABiniciativa%20de](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0788#:~:text=O%20presente%20regulamento%20estabelece%20os,aplicar%20os%20Tratados%20(%C2%ABiniciativa%20de)>. Acesso em: 6 jun. 2021.

_____; _____. Regulamento (UE) n. 233/2014 de 11 de março de 2014 que cria um instrumento de financiamento da cooperação para o desenvolvimento para o período 2014-2020. **Jornal Oficial da União Europeia**, L 77, p. 44-76, 15 mar. 2014. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2014:077:0044:0076:PT:PDF>>. Acesso em: 6 jun. 2021.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 13. ed. Florianópolis: Conceito, 2015.

PIRES, Francisco Lucas. **Introdução ao direito constitucional europeu**: seu sentido, problemas e limites. Coimbra: Almedina, 1997.

PLATTNER, Marc F. Illiberal democracy and the struggle on the right. **Journal of Democracy**, v. 30, n. 1, p. 5-19, Jan. 2019. Disponível em: <<https://journalofdemocracy.org/articles/illiberal-democracy-and-the-struggle-on-the-right/>>. Acesso em: 6 jun. 2021.

POIARES MADURO, Miguel. **A constituição plural**: constitucionalismo e União Europeia. Cascais: Princípia, 2006.

_____. Conclusões do Advogado-Geral. Luxemburgo, 30 de setembro de 2009. In: UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-135/08. Janko Rottmann contra Freistaat Bayern. **Porta InfoCuria**, 2009. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=72572&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6552306>>. Acesso em: 13 ago. 2020.

POIARES MADURO, Miguel. Conclusões do Advogado-Geral. Luxemburgo, 30 de setembro de 2009. In: UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-138/08. Hochtief AG e Linde-Kca-Dresden GmbH contra Közbeszerzések Tanácsa Közbeszerzési Döntőbizottság. **Portal InfoCuria**, 2009. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=76767&mode=lst&pageIdex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=PT&cid=266135>>. Acesso em: 6 jun. 2021.

PORTAL INICIATIVA DE CIDADANIA EUROPEIA. [S.l.], 2021. Disponível em: <https://europa.eu/citizens-initiative/_pt>. Acesso em: 1º jan. 2021.

RANGEL, Paulo. **O estado do estado**: ensaios de política constitucional sobre justiça e democracia. Alfragide: Dom Quixote, 2009. Livro digital Kindle.

RAWLS, John. **O direito dos povos**: seguido de “A ideia de razão pública revista”. Tradução de: Luís Carlos Borges. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2019. Título original: The law of peoples.

RUNCIMAN, David. **Como a democracia chega ao fim**. Tradução de: Sergio Flaksman. São Paulo: Todavia, 2018. Título original: How democracy ends.

_____. Fukuyama on history. **Podcast Talking Politics**, 25 maio 2020. Plataforma Deezer.

RUPNIK, Jacques. Explaining Eastern Europe: the crisis of liberalism. **Journal of Democracy**, v. 29, n. 3, p. 24-38, July 2018. Disponível em: <<https://www.journalofdemocracy.org/articles/explaining-eastern-europe-the-crisis-of-liberalism/>>. Acesso em: 6 jun. 2021.

SAINT-PIERRE, Abbé. **Projeto para tornar perpétua a paz na Europa**. Tradução de: Sérgio Duarte. São Paulo: Universidade de Brasília, 2003. Título original: Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe.

SANTOS, Leonel Ribeiro dos. A ideia de Europa no pensamento de Kant. In: SOROMENHO-MARQUES, Viriato (Org.). **Cidadania e construção europeia**. Coimbra: Sodilivros, 2005.

SILVEIRA, Alessandra. Cidadania de direitos e comunidade política europeia: sobre a cidadania europeia que se move dos tribunais para a arena política. In: DAVID, Sofia (Org.). **Contencioso da nacionalidade**: jurisdição administrativa e fiscal. 2. ed. atual. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2017.

_____. Interconstitucionalidade e não discriminação em razão da nacionalidade: análise crítica da recente jurisprudência do TC português. In: JERÓNIMO, Patrícia (Org.). **Temas de investigação em direitos humanos para o século XXI**. [S.l.]: Direitos Humanos – Centro de Investigação Interdisciplinar, 2016.

_____. **Princípios de direito da União Europeia**: doutrina e jurisprudência. 2. ed. Lisboa: Quid Juris, 2011.

SILVEIRA, Alessandra; FROUFE, Pedro. Integração europeia em crise de identidade: causas e perspectivas jurídico-constitucionais entre o populismo, a política e o poder. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 315-333, maio-ago. 2018. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/11225>>. Acesso em: 6 jun. 2021.

SOKOLSKA, Ina. O Tratado de Nice e a Convenção sobre o Futuro da Europa. **Portal do Parlamento Europeu**, Fichas temáticas sobre a União Europeia, abr. 2021. Disponível em: <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/4/o-tratado-de-nice-e-a-convencao-sobre-o-futuro-da-europa>>. Acesso em: 28 dez. 2020.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **Da democracia na América**. Tradução de: Pablo Costa e Hugo Medeiros. Campinas: Vide, 2019. Título original: De la démocratie en Amérique.

TOURAINÉ, Alain. **O que é a democracia?** Tradução de: Guilherme João de Freitas Teixeira. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1996. Título original: Qu'est-ce que la démocratie ?

UNIÃO EUROPEIA. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. **Jornal Oficial da União Europeia**, C 326, p. 391-407, 26 out. 2012. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=CS>>. Acesso em: 7 jun. 2021.

_____. Iniciativa de cidadania europeia ECI(2012)000003. A água e o saneamento são um direito humano! A água é um bem público, não uma mercadoria! **Portal Iniciativa de Cidadania Europeia**, 2014. Disponível em: <https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2012/000003_pt>. Acesso em: 1º jan. 2021.

_____. Iniciativa de cidadania europeia ECI(2012)000005. Um de Nós. **Portal da Iniciativa de Cidadania Europeia**, 2014. Disponível em: <https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2012/000005_pt>. Acesso em: 1º jan. 2021.

_____. Iniciativa de cidadania europeia ECI(2012)000007. Stop Vivisection. **Portal da Iniciativa de Cidadania Europeia**, 2015. Disponível em: <https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2012/000007_pt>. Acesso em: 4 jan. 2021.

_____. Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia. Lisboa, 13 de dezembro de 2007. **Jornal Oficial da União Europeia**, C 306, 17 dez. 2007. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=PT>>. Acesso em: 26 set. 2020.

_____. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia: versão consolidada. **Jornal Oficial da União Europeia**, C 202, p. 47-199, 7 jun. 2016. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF>. Acesso em: 7 jun. 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Grande Secção. Processo C-216/18 PPU. Luxemburgo, 25 de julho de 2018. **Portal InfoCuria**, 2018. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=204384&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=157187>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

_____. Tribunal de Justiça. Processo C-135/08. Janko Rottmann contra Freistaat Bayern. Luxemburgo, 2 de março de 2010. **Porta InfoCuria**, 2010. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=75336&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=12290997>>. Acesso em: 13 ago. 2020.

_____. Tribunal de Justiça. Processo C-156/21. Hungria contra Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. Processo pendente. Recurso interposto em 11 de março de 2021. **Portal InfoCuria**, 2021. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=240021&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=266135>>. Acesso em: 6 jun. 2021.

_____. Tribunal de Justiça. Processo C-157/21. República da Polónia contra Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. Processo pendente. Recurso interposto em 26 de março de 2021. **Portal InfoCuria**, 2021. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=240048&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=266135>>. Acesso em: 6 jun. 2021.

_____. Tribunal de Justiça. Processo C-184/66. Rudy Grzelczyk contra Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve. Luxemburgo, 20 de setembro de 2001. **Portal InfoCuria**, 2001. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=46599&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=271431>>. Acesso em: 6 jun. 2021.

_____. Tribunal de Justiça. Processo C-284/16. Slovakische Republik contra Achmea BV. Luxemburgo, 6 de março de 2018. **Portal InfoCuria**, 2018. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=199968&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=266135>>.

_____. Tribunal de Justiça. Processo C-418/18. P. Patrick Grégor Puppink et al. contra European Citizens' Initiative One of Us e Comissão Europeia. Luxemburgo, 19 de dezembro de 2019. **Portal InfoCuria**, 2019. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?sessionId=92A1100E642692DEC44AFA30B7765EB8?text=&docid=221805&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=22313316>>. Acesso em: 22 dez. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-619/18. Comissão Europeia contra República da Polónia. Luxemburgo, 24 de junho de 2019. **Portal InfoCuria**, 2019. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=D2E2EE6A62CBF0894255CDBC9192B510?text=&docid=215341&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1129988>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

_____. Tribunal de Justiça. Processo C-64/16. Associação Sindical dos Juízes Portugueses contra Tribunal de Contas. Luxemburgo, 27 de fevereiro de 2018. **Portal InfoCuria**, 2018. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=A71B4BF4FBA49CE3EEC71FA005C4FD83?text=&docid=199682&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5225656>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

WEISSKIRCHER, Manè. The European Citizens' Initiative: mobilization strategies and consequences. **Political Studies**, v. 68, n. 3, p. 787-815, Aug. 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177%2F0032321719859792>>. Acesso em: 20 dez. 2020.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Ideologia, estado e direito**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

ZAKARIA, Fareed. The rise of illiberal democracy. **Foreign Affairs**, v. 76, n. 6, p. 22-43, Nov./Dec. 1997. Disponível em: <<https://msuweb.montclair.edu/~lebel/FZakariaIlliberalDemocracy1997.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2020.

_____. The rise of putinism. **The Washington Post**, Opinions, 31 July 2014. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/opinions/fareed-zakaria-the-rise-of-putinism/2014/07/31/2c9711d6-18e7-11e4-9e3b-7f2f110c6265_story.html>. Acesso em: 29 jul. 2020.