

Integração europeia em crise de identidade: Causas e perspectivas jurídico-constitucionais entre o populismo, a política e o poder

Alessandra Silveira

Diretora do mestrado em direito da UE da UMinho (Portugal) e titular da Cátedra Jean Monnet em direito da UE

Pedro Froufe

Diretor do Cedu e do Departamento de Ciências Jurídicas Públicas da UMinho

Recebido em: 06/07/2017

Aprovado em: 18/05/2018

A integração europeia se confronta hoje com movimentos populistas de pulsão nacionalista que, apesar de portadores de uma cosmovisão imediatista e materialmente antipolítica ou antidemocrática, vão chegando ao poder precisamente por meio do instrumentário da democracia formal. São fenômenos potencialmente ameaçadores da democracia, embora gerados em democracia a partir dos direitos fundamentais que a definem e sustentam – como a liberdade de associação e de expressão. Sendo a própria integração europeia uma resposta antifascista ao colapso do Estado de direito entre as duas guerras mundiais, importa questionar as causas desse estado de coisas e o futuro da União Europeia.

Palavras-chave: integração europeia, crise de identidade, populismo, democracia, cidadania de direitos

The European integration is facing today a populist pressure which adds to the nationalist drive. Despite such movements behold a short-sighted and materially anti-democratic cosmovision, they are coming to power precisely through the instruments of formal democracy. They are phenomena potentially threatening to democracy, nevertheless generated in democracy, based on the fundamental rights that define it – such as freedom of association and of speech. Having the European integration emerged as an anti-fascist response to the collapse of the rule of law in the period between the two World Wars, **European Integration's Identity Crisis: Causes and Legal-Constitutional Perspectives Between Populism, Politics and Power** questions which the causes are for this state of play and how to envisage the future of the European Union.

Keywords: European integration, identity crises, populism, democracy, citizenship of rights

Introito: 'o europeu'

Entre 1917 e 1918, o escritor Hermann Hesse – Prêmio Nobel de Literatura a que Rainer Maria Rilke, T. S. Eliot e Thomas Mann apelidaram (reconhecidamente) de “mestre” – escreveu um conto intitulado *O europeu*. O conto foi de tal forma crítico e revelador do seu pensamento em relação à guerra que Hesse se sentiu obrigado a publicá-lo pela primeira vez sob um pseudônimo: Emil Sinclair. Hesse ficcionou que Deus Nosso Senhor teria finalmente enviado um dilúvio para pôr fim ao processo que culminara com a sangrenta Primeira Guerra Mundial – e eis que o mundo inteiro estava agora submerso. O único europeu que sobrevivera andava à deriva na

enchente com uma bóia de salvação e consagrava as forças que lhe restavam a registrar por escrito os acontecimentos dos últimos dias, assegurando assim para si e para todo o sempre o direito aos louros da vitória. Surgiu então no pardacento horizonte uma grandiosa arca que o resgatou e, assim, o Patriarca conseguiria salvar um exemplar dos diferentes tipos de seres vivos à face da Terra.

Com o passar dos dias, formaram-se grupos e amizades e surgiu, então, um novo jogo em que cada um, em competição entre si, demonstrava as suas artes e aptidões. Entre animais e pessoas, cada um apresentava-se e nomeava a façanha em que julgava destacar-se: a agilidade com que o negro subia pelas vigas, a destreza com que o malaio usava uma folha de palmeira para fazer um remo, a precisão com que o índio conseguia acertar o mais pequeno dos alvos, etc. O europeu criticava os feitos dos outros com juízos rudes e desdenhosos sem dar provas da sua perícia. Até que, exortado por Noé, explicou que o seu dom era de uma categoria superior: o seu dom era o intelecto. Por isso não havia nada para demonstrar, aquilo em que se destacava era no entendimento. No interior do seu cérebro conseguia pensar o mundo inteiro, ou seja, recriá-lo, e com isso resolvia tarefas de maior envergadura, das quais dependia a felicidade da humanidade.

Diante da sobrançeria do europeu, alguns dos presentes – designadamente o negro, o esquimó, o índio e o malaio – manifestaram a sua indignação ao Patriarca, questionando-o no sentido de saber se seria correto que tal criatura ajudasse a fundar uma nova vida na Terra. Noé concordou que o homem que vinha do lugar onde grassava a guerra não era um conviva que despertasse simpatias – e sequer conseguia perceber muito bem qual o sentido da presença de tipos assim esquisitos. De qualquer forma, Deus lhes havia deixado um sinal do que tinha reservado para o homem branco. Todos os outros haviam trazido para a arca as suas companheiras – só o europeu estava sozinho. Por isso não se poderia reproduzir, a menos que voltasse a mergulhar no caudal da multicolor humanidade.

A integração europeia e a consequência política do populismo

Por que motivo esse conto de Hermann Hesse sobre a necessidade de a Europa aprender com o que os outros pensam dela – e com a expertise de outras latitudes e mundividências – merece ser recuperado nos tempos que correm? Porque para a “União de direito” que se tem vindo a construir no pós-guerra na Europa, o ano de 2016 e o princípio de 2017 foram no mínimo traumatizantes: a Europa viu-se confrontada com a consequência política do populismo – que desde então não tem dado tréguas. O *Brexit* e a sua anatomia nacionalista e xenófoba permitem-nos chegar a essa conclusão. Ademais, nas eleições presidenciais em França, Marine Le Pen adotou uma narrativa

política assumidamente anti-imigração e intolerante com grupos étnicos e culturais diversos e minoritários, tendo prometido, como resposta a todos os males que atormentam os franceses, a saída da União Europeia – um *Francexit*. Trata-se de um discurso de desresponsabilização muito facilmente utilizado pelos dirigentes políticos dos Estados-membros, a partir do pseudo-argumento fácil e precipitado de que a União Europeia – essa entidade aparentemente distante da vida quotidiana dos europeus, dos seus Estados e governos nacionais – é a causa de todos os infortúnios que os afetam.

Nessa medida, o processo de integração europeia confronta-se atualmente com populismos internos – bem visíveis nos resultados eleitorais em França, mas também noutros fenômenos, epifenômenos e atores políticos que transitam por Hungria, Polónia, Áustria, República Tcheca, Países Baixos, Dinamarca, Alemanha, Itália e até mesmo por Espanha. Por outro lado, na frente externa, a nova administração Trump – com o seu lema “*America first*” e as alianças ou ligações a movimentos nacionalistas e anti-integração europeia como o UK Independence Party (UKIP) de Nigel Farage na Inglaterra – acaba por colocar em risco alguns pressupostos saídos de Bretton Woods e da (nova) ordem internacional, com os quais se construiu e solidificou a posição internacional da União Europeia sob o ponto de vista geoestratégico e comercial. Cumpre não esquecer que o livre comércio foi um antídoto concebido para evitar a guerra. Os pais fundadores da União Europeia acreditavam que o mercado seria um instrumento de transformação não só econômico mas também psicológico. Por isso, submeteram a uma autoridade administrativa comum todo um setor econômico – o do carvão e do aço –, porquanto indispensável ao retorno à guerra (MONNET, 2004).

Assim, a integração europeia tem enfrentado uma pressão populista que se alia frequentemente a uma pulsão nacionalista. 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. O percurso nem sequer é inédito: o totalitarismo europeu do século XX (e sua componente nacionalista: nacional-fascismo e nacional-socialismo) eclode na sequência da grande crise econômica mundial nascida em 1929 em Wall Street, alimentando-se do desemprego de uma grande parte da classe operária e do enfraquecimento da democracia de Weimar (MORIN, 2005, p. 58). Tendo a integração europeia surgido como uma resposta antifascista ao colapso do Estado de direito no período entre as duas guerras mundiais – o fascismo é, e continuará a ser, o principal inimigo da União Europeia (TAVARES, 2016, p. 445) –, importa questionar: Quais as causas para esse estado de coisas? E como perspetivar o futuro da União Europeia?

Nos tempos que correm, marcados pela circulação vertiginosa da informação, potenciada pelas novas tecnologias e pela globalização, há uma distinta forma de comunicação política que, prescindindo da reflexão, alimenta-se do imediatismo. O eleitor reage, sobretudo, a impulsos e a necessidades imediatas. O populismo acaba por encontrar nas atuais sociedades técnicas de informação um terreno especialmente propício ao seu desenvolvimento. Poderá assumir várias formas de manifestação, mas suas mensagens são habitualmente circunscritas a questões (problemas ou mesmo pseudoproblemas por si hiperbolizados) que preocupam os destinatários da mensagem, avançando com soluções (ou pseudossoluções) lineares e de adesão e compreensão fáceis, às quais se imprime um toque emotivo e de senso comum. O populismo alia-se à propensão mediática de que a atividade e a decisão políticas se revestem nas atuais sociedades técnicas e industrializadas. Ele parte de uma rejeição à política e, pela exaltação de figuras carismáticas capazes de atrair a atenção e a afeição das massas, consegue justificar a ditadura do homem forte, providencial, pronto a intervir quando a relação entre a política e a cidadania se deteriora (BAUMAN e BORDONI, 2016, p. 27).

Se nos cingirmos à componente estritamente formal da democracia, assente no voto e afeta à vontade da maioria que o voto permite identificar – em detrimento de uma componente material e valorativa da democracia, assente na dignidade humana e afeta à proteção de direitos fundamentais –, sequer podemos categorizar as manifestações populistas como antidemocráticas. Na realidade, é a própria dinâmica formal da democracia que gera manifestações populistas, habitualmente como reação àquilo que o eleitorado não compreende ou não lhe foi explicado, uma forma de reação democrática – formalmente democrática – de certos grupos determináveis de eleitores.

Não existe, naquilo que designamos por populismo, uma ética e uma principiologia política geral, na medida em que as suas múltiplas manifestações se adaptam casuisticamente àquilo que pode merecer uma adesão fácil da comunidade política. De certo modo, o objetivo de conquista de poder ou de capacidade de influenciar as decisões políticas pela via democrática, formalmente legítima, sobrepõe-se a uma ideologia determinada ou pré-determinada. Há manifestações populistas de variados quadrantes políticos e político-partidários tradicionais, mas entendemos que existem alguns traços comuns a todos os populismos.

Para muitos, essas correntes de opinião e movimentos de expressão política – circunstancialmente mais ou menos pujantes – também podem ser denominados como “nativistas” (PAPPAS, 2016), no sentido em que propugnam por uma visão política, social e cultural ensimesmada em torno da própria comunidade política nacional. De qualquer forma, não vislumbramos consequências operativas na distinção entre populismos propriamente ditos de nativismos. São duas faces da mesma moeda ou, em rigor, o nativismo seria uma especificidade do populismo, sendo todas as manifestações nativistas, por definição e por conveniência, populistas. E, em todas elas, há uma recusa do internacionalismo, do

transnacionalismo e uma dificuldade em lidar adequada e eficazmente com os fenômenos provenientes da globalização. Defendem políticas econômicas e industriais protecionistas e partilham uma mundividência profundamente iliberal. Defendem restrições à imigração e uma visão, no mínimo, tendencialmente xenófoba ou geradora de efeitos xenófobos.

O que será relevante para os objetivos deste texto é compreendermos que, tal como uma reação febril do organismo humano, o populismo poderá também ser assimilado a uma reação gerada por algum desequilíbrio, nomeadamente institucional, no “corpo” democrático constitucional de base liberal. Há naturalmente uma tendência cíclica para que a democracia – em constante evolução e adaptação às circunstâncias do tempo – consiga assimilar e anular tais reações populistas, também elas, e em grande medida, fruto das circunstâncias do tempo atual. Tentemos, pois, captar as causas do ressurgimento do populismo na Europa e em que medida essa problemática entronca na crise de identidade do projeto de integração europeia.

As ‘crises’ europeias e os excluídos da globalização

Quando diagnosticamos uma situação como crítica, revela-se a conjunção de um diagnóstico e um apelo à ação. No entanto, há uma contradição endêmica aqui envolvida, pois a admissão do estado de incerteza e ignorância não prognostica a escolha de “medidas certas” tendentes a ultrapassar a crise (BAUMAN e BORDONI, 2016, p. 18). De qualquer forma, comecemos pelas causas. Já muito se escreveu e disse sobre o que motiva a disfunção entre, no fundo, o exercício da democracia e os resultados de risco democrático que esse mesmo exercício, por vezes impressivamente, gera. O fato de serem muitas e variadas as causas apontadas significa que, provavelmente, nenhuma delas pode ser identificada como sendo a causa determinante. O mais certo é existir uma interação, quer de fatores circunstanciais, quer estruturais e perenes, justificativa dessas erupções de risco para a democracia e, portanto, para a integração europeia. Até mesmo porque, como referimos, uma grande parte de tais fenômenos políticos têm como objetivo imediato apagar a História e acabar com a União Europeia, sob a bandeira de um ilusório nacionalismo primário e atávico – causa dos males, leia-se, das guerras, na Europa do século XX – que se revela praticamente impossível em tempos de globalização.

Damos por assente que as bolsas de pobreza, acentuadas pela crise financeira iniciada nos EUA em 2008, geram manifestamente um descontentamento crescente relativamente aos poderes instituídos e vigentes – desde logo, na justa medida em que os governantes se revelam incapazes de criar respostas satisfatórias para as populações que as integram. Em certas comunidades industrializadas e, em especial, entre os mais jovens e os mais velhos, essas bolsas são cada vez maiores.

A pobreza e a desigualdade, ou seja, o aparecimento de novos desfavorecidos em resultado do processo de globalização excessivamente tecnocrática e imbuída de uma lógica capitalista *a outrance* (oitocentista), são fatores de aniquilação da esperança e, portanto, catalisadores de uma reação angustiada e impulsiva – naturalmente impulsiva – contra o estado de coisas e, portanto, contra a ordem e os poderes instituídos.

A União Europeia não pode continuar a ser um terreno fértil para o crescimento de tais fatores, ainda que operativamente não tenha competências e orçamento para substituir-se aos governos nacionais no que a esse particular diz respeito. De qualquer forma, esse mal-estar sócio-econômico foi também seguramente uma das causas justificativas do fenômeno Donald Trump. Assim como na Europa, nos EUA existem comunidades dilaceradas pelos fenômenos da dita “nova pobreza”, nomeadamente em cidades que viram as suas indústrias se deslocarem para o exterior, em busca de maior rentabilidade e à custa do desemprego interno.

As reformas exigíveis na União Europeia inserem-se, portanto, em uma problemática mais alargada que é aquela de saber até que ponto a globalização é suportável, até quando nós a conseguimos conduzir sem comprometer a nossa própria sobrevivência. Temos hoje consciência de que a globalização tem limites. E, se não compensarmos os excluídos da globalização – ou seja, os milhões de trabalhadores dos países industrializados que perderam o emprego e a esperança no futuro dos seus filhos –, o protecionismo está ao virar da esquina. Isso porque ninguém vive sem futuro. E porque o medo é a pulsão elementar do ser humano (ZOLO, 2011). Por mais que nos custe enquanto herdeiros das revoluções liberais, o que fenômenos como *Brexit* e Trump têm demonstrado é que, em situações-limite, os eleitores preferem a segurança à liberdade. E, por isso, a segurança, desde aquela que se prende com a segurança física até a segurança social, corresponde a um valor essencial da democracia e da própria dignidade humana. Nessa medida, o grande desígnio da política nos dias que correm deve ser, tanto quanto possível, a redução do medo, pois o poder e o medo estão em estreita relação. Não há aqui qualquer apologia a uma deriva securitária, mas sim à recondução do valor segurança, enquanto redução da incerteza, a um axioma antropológico (ZOLO, 2011) em face do populismo.

Independentemente da instrumentalização do eleitorado britânico pelo nacionalismo e pela xenofobia que lamentavelmente ensombram a Europa, não é propriamente árduo perceber que a população mais envelhecida que votou pelo *Brexit*¹ – de resto, maioritariamente sem ensino superior, competências tecnológicas ou passaporte – ressentem-se, compreensivelmente, dos efeitos da globalização econômica nas suas condições de vida. Ocorre que não lhes foi devidamente explicado pelas elites políticas nacionais que a União Europeia não é a causa mas sim a solução nessa equação. A União Europeia surge (também) para tentar regular a globalização. De resto, não é a mundialização

da economia que se deve deplorar, mas o fato de não ser regulada institucionalmente por uma autoridade reguladora legítima de alcance planetário (MORIN, 2005, p. 46).

Como explicava Bauman (2016), a crise atualmente vivida traduz um inédito divórcio entre a política e o poder: a política perspectivada como a capacidade de decidir que coisas devem ser levadas a cabo e o poder aqui entendido como a capacidade de efetivamente levar tais coisas a cabo. Isso produz o efeito de um sistema político nacional reduzido à gerência da administração de rotina e um sistema de poder global sem representação política e isento de qualquer controle. As finanças, os capitais de investimento, a circulação de bens e capitais e o mercado de trabalho estão além da responsabilidade e do alcance das únicas agências políticas ainda disponíveis para cumprir a tarefa de regulação e supervisão: os Estados. A União Europeia foi a única tentativa mais ou menos bem-sucedida – porque incompleta – para regular os fluxos globalitários e atenuar os seus efeitos. Assim, sob condições de interdependência global, mais importante que a resposta à pergunta “o que fazer?”, seria a resposta à pergunta “quem vai fazê-lo?”. Nenhuma solução para a “metacrise” que torna todas as demais crises quase insolúveis – que é a crise da agência, a crise do Estado tal como o conhecemos – é concebível no interior de um Estado individualmente considerado. Essa é a razão pela qual “estamos a enfrentar a tarefa espantosa de elevar a política e as suas apostas a uma altura inteiramente nova e sem precedentes” (BAUMAN e BORDONI, 2016, p. 24).

Nessa medida, não há como responder isoladamente às demandas globalitárias – algo que os partidários do *Brexit* deliberadamente omitiram aos eleitores britânicos. A Europa a 27, sem o Reino Unido, representa apenas 22% da riqueza produzida no planeta, pois ela vem se deslocando nos últimos anos para as economias emergentes – o que resulta da mais elementar justiça em termos de distribuição da riqueza polarizada. Estima-se, todavia, que represente muito menos de 20% do PIB mundial em 2030. Isso revela que a posição da Europa no mundo está a se retrair à medida que outras regiões do mundo se desenvolvem.² É por isso que alguns Estados europeus que não integram a União Europeia por razões estratégicas – como é o caso da Suíça e da Noruega – aceitam contribuir para o orçamento da União, bem como aplicar a legislação europeia sem nela intervir, em troca de beneficiar do mercado comum europeu – algo que seria inadmissível para quem votou pelo *Brexit* em nome de uma suposta independência em relação à tecnocracia de Bruxelas. A mesma tecnocracia que vai deixar de pagar subsídios aos agricultores britânicos, que vai deixar de apoiar a investigação nas universidades britânicas, que vai deixar de estimular a circulação dos estudantes Erasmus britânicos, que vai deixar de produzir normas tendentes a promover a igualdade e não discriminação entre os britânicos.

Como explicava Ulrich Beck (2013, pp. 25-26), muitas das conquistas da União Europeia se tornaram tão óbvias que só repararíamos nelas se deixassem de existir. Talvez por isso alguns europeus estejam a abdicar da integração de forma tão leviana, com consequências nefastas para as gerações

européias presentes e vindouras, mas também, e irresponsavelmente, para o resto do mundo. De qualquer forma, importa repensar a integração europeia, reinventando os seus objetivos e apostando no aprofundamento das componentes federativas do sistema, por meio de uma fusão mais complexa entre as competências e os instrumentos nacionais e europeus, pois a vida na União tem de ser diferente dos anos pré-crise e pré-*Brexit*, tornando-se insustentável a crescente assimetria entre as áreas políticas integradas e as não integradas. Tudo começa pelo reequacionamento da União Económica 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 e expõe os Estados-membros mais fragilizados economicamente à especulação financeira.

O momento crucial que a União Europeia enfrenta implica o robustecimento da sua relação vertical com os cidadãos que protege. O fundamento jurídico para esse efeito repousa no artigo 9º do Tratado da União Europeia, segundo o qual a União respeita o princípio da igualdade dos seus cidadãos em todas as suas atividades, o que implica que os mesmos beneficiem de igual atenção por parte das instituições, órgãos e organismos europeus. O conceito de nacionalidade cria naturalmente a relação vertical entre cidadãos e poder público, fundada em um sentimento de pertença que se reflete na ideia de identidade. Mas tal verticalidade pode igualmente existir a partir do estatuto de cidadania, com a vantagem de esta ser objetiva enquanto a nacionalidade é subjetiva (SILVEIRA e ENGSTRÖM, 2016). Na medida em que não implica a existência de um povo europeu, a cidadania europeia procede conceitualmente de uma “decomposição da nacionalidade”. Como sustenta Joseph Weiler (1999, p. 344), o caráter radicalmente inovador do conceito de cidadania europeia reside no facto de “a União pertencer a e ser composta por cidadãos que, por definição, não partilham da mesma nacionalidade”.

Dessa forma, o vínculo com a nacionalidade dos diferentes Estados-membros confirma a existência de uma cidadania que não é limitada por uma dada nacionalidade e constitui a base de um novo espaço político do qual emergem direitos e deveres que são fixados pelo direito da União e não dependem do Estado (BARNARD, 2007, p. 458). Logo, a cidadania europeia está orientada à criação de um sentido de pertença dos indivíduos à União e, nessa senda, de uma genuína identidade europeia³ por via da proteção de direitos. A cidadania europeia não pressupõe a comunidade da qual o cidadão é membro: ela cria essa mesma comunidade, que é essencialmente uma comunidade de direitos (POPTCHEVA, 2014, pp. 86-88). Ou seja, a cidadania europeia é construída e se desenvolve através do exercício de direitos. E, para isso, muito contribuiu a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (SILVEIRA, 2017) que, ao longo do tempo, foi forjando uma concessão de cidadania europeia tendente a ser “o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-membros” – que lhes permitisse obter, independentemente da sua nacionalidade, o mesmo tratamento jurídico.⁴

Assim, mais do que um estatuto em uma perspectiva estática, a cidadania europeia foi sendo percebida como um processo de dimensão jurídico-constitucional – e funciona como um barômetro das principais tendências e influências na encruzilhada em que se encontra a União e os seus Estados-Membros –, razão pela qual os doutrinadores encontram dificuldades em captá-la em termos dogmáticos (NIC SHUIBHNE e SHAW, 2014, p. 66). A cidadania baseada na proteção de direitos (cidadania de direitos) apresenta-se como uma poderosa ferramenta para a construção de uma relação vertical entre cidadãos europeus e instituições europeias, mas tal implica também o reconhecimento da dimensão política da cidadania, no sentido de uma autêntica cidadania republicana, baseada no reconhecimento de direitos fundamentais mas também no envolvimento ativo dos cidadãos.

O deficit democrático e a ausência de comunicação afetiva

Isso nos leva a considerar a questão do (aparente) deficit democrático da União Europeia. Entendemos que há certamente um afastamento entre a percepção comum do que é a ação da União Europeia (ou seja, de como funciona a integração) e o cidadão. A confiança dos cidadãos na União, tal como nas autoridades nacionais, tem decrescido. Por isso, temos defendido que as autoridades europeias e nacionais têm de desenvolver uma comunicação afetiva com os cidadãos europeus: comunicando com as preocupações das pessoas, criando empatia e fomentando a identidade europeia. Os cidadãos europeus ignoram em que medida a União afeta a sua vida quotidiana e que mais da metade das normas que os regem nos distintos Estados-membros têm origem nas instituições europeias. É assim, porventura, porque as autoridades nacionais tendem a “europeizar” as desgraças e “nacionalizar” os sucessos. Mas basta que os cidadãos abram o frigorífico para aquilo que é mais elementar à sua sobrevivência e lá está a União: na livre circulação de mercadorias, na segurança alimentar, no controlo dos produtos químicos, etc. Por isso, urge desenvolver uma espécie de “campanha de alfabetização cosmopolita para a Europa”, tendente a superar a hegemonia cultural dos eurocéticos, que só conhecem a Europa anêmica “de domingo”, e revelar a Europa quotidiana dos cidadãos (BECK, 2013, p. 101).

É certo que a arquitetura de poder (institucional) da União não facilita uma percepção imediata e fácil do seu esquema de funcionamento e da sua representatividade – em rigor, da sua base de legitimidade que reside, também, nos próprios cidadãos dos Estados-membros. Além disso, as recorrentes dificuldades políticas em se empreender uma tão profunda quanto necessária reforma institucional na União Europeia provam isso mesmo: a dificuldade em envolver, impulsionando a sua participação democrática, o cidadão eleitor apenas chamado a eleger diretamente, no âmbito

das instituições europeias, os seus deputados para o Parlamento Europeu. A própria construção e, sobretudo, a vivência generalizada do conceito de democracia europeia (supranacional) – assente em uma materialidade de princípios e valores, de consensos e de representatividades difusas e indiretas –, não é facilmente apreensível, exigindo um esforço comunicacional político redobrado e, sobretudo, eficiente. No fundo, essa eficiência comunicacional dependerá sempre da eficácia com que a resolução de problemas quotidianos das comunidades e dos cidadãos seja empreendida pela União ou, pelo menos, de que sejam atribuídas à União e à dinâmica de integração as respetivas parcelas de sucesso na resolução de tais problemas. Nem sempre isso será fácil nem tão pouco do interesse dos próprios governos e poderes nacionais.

Assim, quando se fala em deficit democrático das instituições europeias – apesar de a União Europeia ser claramente uma democracia substantiva e material, com tribunais que garantem os direitos e as liberdades dos indivíduos, no âmbito de uma União de direito orientada por padrões de jusfundamentalidade –, aquilo que se quer dizer é que a União Europeia não é uma democracia formal ou processual, pois não há uma circunscrição eleitoral europeia em que a preferência política dos eleitores releve enquanto tal (RANGEL, 2009). Ou seja, está-se a reclamar a ausência de um espaço público através do qual o cidadão europeu possa intervir nos processos decisórios que afetam o seu quotidiano. Temos, entretanto, dúvidas de que se trata de uma reivindicação exclusivamente europeia, diante dos processos de globalização e desterritorialização do poder em curso (ZAGREBELSKY, 1992). E temos ainda mais dúvidas quanto à adoção de soluções que impliquem um recuo organizativo a partir da reprodução, no espaço da União, das fórmulas e mecanismos já testados a nível nacional – que estão em larga medida esgotadas e não conseguem satisfazer as expectativas dos cidadãos.

À luz da teoria democrática, a forma mais segura de tornar as decisões coletivas aceitáveis aos olhos do cidadão é permitir que o eleitor decida livremente sobre quem faz escolhas em seu nome. Em última análise, é isso que permite que os cidadãos se revejam nas decisões adotadas e por elas se sintam minimamente responsáveis. As medidas adotadas pelo poder público tornam-se impopulares quando uma larga parcela da população é afetada por decisões em que aparentemente não interveio ou não influenciou – e tanto mais o será quando as decisões tomadas em um Estado-membro impactam necessariamente o que acontece em outro Estado-membro, ou quando as decisões de hoje repercutem nas jovens e futuras gerações. É essa sensação de ausência de participação e representatividade que alimenta a narrativa do deficit democrático europeu – em certa medida falaciosa, pois a União Europeia não é feita por extraterrestres, são os representantes do cidadão direta ou indiretamente eleitos que lá estão – no Parlamento, no Conselho, na Comissão.

De resto, tal (alegado) deficit democrático pode ser inclusivamente vantajoso quanto à qualidade das decisões adotadas, pois a justiça intergeracional pode ser mais facilmente atingida quando decisões

sobre emissões de carbono ou pensões de reforma, por exemplo, são adotadas por instituições imunes às pressões eleitorais (PARIJS, 2014, p. 61). A União Europeia foi criada também para lidar com tais externalidades intergeracionais e transfronteiriças, em uma tentativa de compatibilizar as legítimas pretensões de 28 comunidades políticas integradas. Ademais, como explica Gustavo Zagrebelsky (1998, p. 79), a legitimidade da ordem constitucional depende, cada vez mais, não tanto da legitimidade de quem a fez ou falou por meio dela, mas da capacidade de a mesma responder adequadamente aos desafios do nosso tempo.

Não obstante, como fazer com que os decisores políticos europeus sejam mais permeáveis aos apelos das populações afetadas a fim de que estas se sintam mais comprometidas com a prossecução da vontade coletiva então definida? Em obra intitulada “Um ensaio sobre a Constituição da Europa”, Jürgen Habermas (2012, p. 74) explica que, no início da integração europeia, a força civilizadora dessa inovação se manifestou sobretudo na pacificação de um continente ensanguentado. Mas nos dias que correm, tal força civilizadora se manifesta na luta pela construção de capacidades de ação política diante dos constrangimentos sistêmicos de uma sociedade globalizada. O acolhimento da cidadania europeia, a referência expressa a um interesse geral europeu, assim como o reconhecimento de personalidade jurídica própria e única à União Europeia a partir do Tratado de Lisboa de 2009, tudo isso confirmaria, segundo Habermas, a ideia desenvolvida pelo Tribunal de Justiça da União Europeia segundo a qual os Tratados constitutivos da União Europeia corresponderiam à base jurídica de uma comunidade política europeia (*EU polity*).

Nesse sentido, Habermas distingue três elementos basilares que têm de encontrar expressão em qualquer comunidade política democrática: a constituição de uma comunidade de pessoas jurídicas, em uma associação de cidadãos livres e iguais em direitos; a repartição de competências no âmbito de uma organização que garanta, através de meios administrativos, a capacidade de ação coletiva dos cidadãos associados; e um horizonte de vida partilhado, no qual se pode formar, comunicativamente, uma vontade coletiva. As duas primeiras componentes dizem respeito aos direitos fundamentais e à organização jurídico-constitucional do poder, enquanto a terceira corresponderia a um contexto político-cultural necessário, em termos funcionais, para a formação de opinião e vontade democráticas e a legitimação do exercício do poder.

É esse contexto político-cultural que está a ser forjado atualmente na Europa – sobretudo porque as soluções de *economic governance* adotadas para fazer frente à crise originariamente financeira têm fortes elementos de ação política. Alguém poderia imaginar, há alguns anos, que os orçamentos democraticamente aprovados pelos parlamentos nacionais dos Estados-membros teriam de ser previamente submetidos às instituições europeias para fins de apreciação e acomodação à vontade igualmente legítima das restantes democracias europeias? Tem sido assim desde a introdução do

chamado Semestre Europeu, na sequência da “crise das dívidas soberanas”. Nessa medida, o aprofundamento da integração econômica, por conta da crise originariamente financeira, conduz à convergência política na União – ou seja, ao desenvolvimento de uma União política – e questiona a relação entre a política nacional e a política europeia, provocando uma alteração na balança de poderes federativos na União. Tal problemática deve ser equacionada em termos jurídico-políticos em uma nova perspectiva. E demanda um esforço teórico no sentido de delinear um caminho para tal União política, pois se não for o caminho que os europeus conseguirem consensualizar, será “aquele que a força bruta lhes impuser” – como dizia Jean Monnet nas suas Memórias publicadas em 1976 (MONNET, 2004). Força bruta porventura hoje travestida nas “matrizes comunicativas anônimas” de que fala Gomes Canotilho (2012, p. 549) “que se escondem atrás de nomes como ‘os mercados’, a ‘comunicação social’, os ‘movimentos religiosos’, o ‘risco’.”

Tudo se torna mais difícil porque os cidadãos europeus do Norte e do Sul, das economias mais e menos robustecidas anseiam por coisas distintas e, por vezes, contraditórias entre si. Como, então, criar um espaço político que os reconcilie e promova compromissos entre visões antagônicas para a Europa? E 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*? Não é certamente empresa fácil, mas tão pouco impossível. 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 deficit 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.

O relativismo existencial e a ausência de opções valorativas e normativas

Existirão ainda motivos que, sem que se negligencie aqueles que habitualmente vêm sendo apontados – nomeadamente, os atrás referidos –, contribuirão também para o inquietante estado de coisas que estamos a viver na Europa. Pensamos que são motivos determinantes da pulsão anti-integração europeia, sendo certo que muito pouco terão a ver com a estrutura jurídica e

constitucional existente – e isso sem olvidar o fato de essa estrutura dever, também e prementemente, ser objeto de mudanças e de aperfeiçoamentos. Isto é, motivos não diretamente jurídicos nem institucionais do populismo, mas de caráter mais amplo, mais sociológico e, até certo ponto, resultantes do tempo em que vivemos, de um certo caldo cultural que foi sendo aprimorado com a intensificação da sociedade técnica da informação, do consumismo e do imediatismo que nos envolvem e, por vezes, oprimem. Até certo ponto, esse conjunto de motivos resulta do nível de bem-estar e padrão de vida alcançado pelas sociedades de “hiperconsumo” – como lhes chama Gilles Lipovetsky (2015) – apesar das desigualdades assinaladas, refletindo problemas de redistribuição.

Referimo-nos a um certo relativismo que marca os padrões de socialização que vamos seguindo atualmente e que acaba por resvalar em uma cultura e uma sensibilidade da indiferença e, até certo ponto, da desresponsabilização. Há, por vezes, e a coberto de uma má interpretação do princípio da igualdade – que descarta a necessidade de tratar desigualmente o desigual, na medida da sua desigualdade –, um relativismo existencial que gera uma ausência de opções valorativas e normativas, uma espécie de demissão social generalizada em relação a escolhas, causas ou desígnios. Nessas circunstâncias, dificilmente se consegue identificar uma dada opção jurídico-constitucional como a mais adequada, pois as possibilidades e sentidos de ordenação da vida em comunidade, ou seja, os valores e padrões de comportamento, acabam por equivaler-se. Nessas circunstâncias, será porventura inviável determinar um “mínimo ético fundamental” que oriente as escolhas do eleitor. Talvez o único valor reconhecido seja, precisamente, a autenticidade ou a genuinidade. Por isso, num contexto de relativismo e indiferença dominantes, mensagens políticas assertivas, desde que pareçam genuínas, serão fácil e imediatamente atrativas. Neste contexto, mais valerá uma má causa do que a ausência de causa: talvez seja também essa, ainda que não exclusivamente, a chave do populismo atual.

O populismo afigura-se hoje especialmente ajustado, atrativo e intelectualmente confortável para uma parte considerável da população europeia e norte-americana. Dito de outro modo, para uma grande parte do eleitorado. Como temos defendido, são vários e articulados os motivos que determinam, agora, a sua relativa eclosão, com conseqüências políticas diretas que, em medida não desprecianda, ultrapassam o plano jurídico-constitucional. Tais motivos não são exclusivamente imputáveis a disfunções no funcionamento das instituições democráticas. Radicam também em algo mais profundo e concreto do que a abstração jurídica ou a atividade e representação políticas: têm a ver, em medida significativa, com o nosso modo de vida e cosmovisão atuais, no contexto das sociedades técnicas da informação e, porque não dizê-lo, da abundância. Não se pretende dizer que não existam razões imputáveis à má arquitetura jurídica e ao mau funcionamento político – ou até mesmo ao mau desempenho dos políticos; só que não serão apenas essas as causas explicativas para fenômenos populistas e perturbadores da democracia nos dias que correm.

Sendo juristas, não nos cumpre refletir ou desenvolver a problemática das causas não diretamente jurídicas e institucionais do populismo. Não estamos propriamente apetrechados para tanto e seria uma pretensão deslocada. Mas estamos convictos de que o fenômeno do populismo envolve tendências sociológicas e culturais, sendo uma reação ao relativismo e à perda de referências coletivas, resultantes da erosão de instituições gregárias, sociais e naturais. Essa erosão tem muito a ver com uma sobrevalorização e um reavivar de tendências (neo)hedonistas e (neo)utilitaristas que se potenciaram particularmente bem com o crescimento econômico, a modernidade, sobretudo no pós-guerra, e, ultimamente, com o imediatismo gerado pelo desenvolvimento tecnológico e pela globalização.

Na perspectiva jurídica, esse relativismo dificulta a compreensão normativa do princípio basilar da igualdade, transformando-o em princípio do relativismo existencial: tudo é igual ao seu oposto, esbatendo ou mesmo impossibilitando os juízos normativos, as decisões e as opções valorativas. Até mesmo os valores ou as grandes causas históricas que lajearam o caminho da afirmação do Estado de direito democrático e do constitucionalismo moderno acabam por ser relativizados. A falta de causas e a desconsideração dos juízos de valor – ou seja, do próprio direito que é, naturalmente e por definição, normativo – levam a que alguém com uma causa minimamente apelativa faça a diferença. Uma reação não racional, uma reação a favor de quem assume genuinamente a sua condição e a defende.

Por isso a superação dos excessos de relativismo e de circunstancialismo – resultantes da sobrevalorização da cultura de especialização tecnocrática, da eficiência economicista, bem como da abundância material – passará em muito por uma recuperação do papel e da presença do “jurídico” na ordenação política e social quotidiana. Como explicava Hannah Arendt, se quisermos “mudar uma instituição, uma organização, certo corpo público existente no mundo, tudo o que podemos fazer é rever a sua constituição, as suas leis, os seus estatutos, e esperar que tudo o resto saiba seguir o seu próprio caminho” (ARENDR, 2007, p. 93). A cultura tecnocrática, a sensibilidade imediatista e a informação de massas são adversas ao sentido do jurídico, à preservação e à vivificação de um quadro valorativo que seja consensual nos tempos que correm, obstaculizando a dimensão material ou de justiça jurídica da dinâmica democrática.

As perspectivas de futuro e os antídotos culturais europeus

Então, como perspectivar o futuro da Europa? Como definir o rumo a seguir pela União Europeia, em uma época pós-moderna, em que adjetivações tendencialmente niilistas como pós-verdade ganham força e poderão fazer-nos resvalar numa espécie de pós-política e, por conseguinte, de pós-democracia? De resto, essa expressão já não é nova nem inusual. Como

explicava Arendt (2007, p. 129), a crise (naquela altura como hoje) reside no fato de a arena política ameaçar aquilo que parecia constituir outrora a sua única justificação. Para as pessoas que se sentem ameaçadas pela política, e entre as quais as melhores são as que conscientemente se afastam da política, mais importante do que a resposta à questão “qual o sentido da política?” seria hoje saber se “a política terá ainda qualquer sentido?”

A integração europeia teve um propósito, pressupondo um quadro de referências e de opções bem determinado e um ideal, que mereceu o interesse e o combate de várias gerações de europeus do pós-guerra. Esse propósito e esse quadro de referências, ou seja, essa causa, eram e são simples, e deverão ser sempre renovados e vivificados: paz, democracia – binômio indissociável –, liberdade, solidariedade entre os vários povos da Europa e satisfação justa e crescente das condições de vida das pessoas. A forma concreta de efetivar esse ideal motivador do projeto de integração era norteadas por referências culturais e civilizacionais que, dentre a inevitável e saudável heterogeneidade de povos, culturas e tradições europeias – a diversidade sempre foi uma das riquezas da Europa –, se impunham e, de um modo geral, eram consensuais.

Referimo-nos ao caldo cultural/civilizacional/valorativo trabalhado e solidificado pela histórica influência greco-romana, pelo iluminismo e pelas revoluções liberais. Também pela influência judaica, como salienta George Steiner (2005), se bem que o autor pareça desvalorizar – por comparação, entenda-se – a matriz europeia romana. Apesar de, como refere Rosanvallon (2008), não haver um corpo único e homogêneo a que possamos chamar organicamente de “sociedade civil europeia”, o certo é que esse caldo cultural, civilizacional e de referências valorativas tendencialmente inclusivo – gerador da democracia, do Estado de direito e da “União de direito” (por alusão à ideia de Estado de direito), bem como da abertura ao outro – era incontestado. Seria e deverá ser a argamassa dessa construção política e jurídica que é a União Europeia.

Então, regressando à questão já formulada, como perspetivar o futuro da Europa? Como sair do círculo vicioso que cria uma percepção de incapacidade da União Europeia? Como encontrar uma plataforma comum de entendimento entre as várias posições divergentes dos atores políticos e das populações? Como conciliar aquilo que entre si e de forma antagônica os cidadãos pretendem?

Como deixamos antever, referindo-nos a causas do populismo, talvez exista um problema de base que, podendo não ser primeiramente de carácter jurídico-constitucional, acaba, de todo o modo, por condicioná-lo. O mal-estar generalizado, a cosmovisão/cultura relativista, o desencanto e as desigualdades, o sentimento de exclusão e ausência de apoio social por parte da União (quando ela não tem competências nem orçamento para satisfazer as expectativas dos cidadãos), ou seja, os resquícios e as consequências da crise das dívidas soberanas, tudo isso acentua o sentimento de indiferença política no que respeita à integração europeia. Existe também um problema de

comunicação política que cria e reforça permanentemente – até mesmo porque é sempre uma crítica fácil – a falta de transparência do funcionamento das instituições da União Europeia.

Com isso não pretendemos afirmar que a estrutura jurídica e institucional da União não careça de reformas, nomeadamente no sentido de garantir vias de transparência acrescida e de simplificação nos processos de decisão. Isso facilitaria uma melhor percepção de como funciona quotidianamente a União, de como se processa a dinâmica da integração e, desse modo, a crítica de falta de transparência poderia ser parcialmente atenuada. Responder-se-ia ao alegado afastamento dos cidadãos relativamente à União Europeia? Não integralmente, na medida em que os cidadãos europeus, para 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. Ademais – e apesar da existência de um património matricial comum: democracia, direitos fundamentais e Estado de direito –, os cidadãos europeus não se conhecem uns aos outros. Por isso é preciso investir no seu conhecimento recíproco, que nunca se vai alcançar com a mera consulta à internet. Esta pode ajudar na circulação de informações, mas tem evidentes limitações na era da dita pós-verdade. Aqui faz falta uma política cultural de tradução no sentido amplo do termo: não apenas traduzir textos, mas traduzir mentalidades, formas de comportamento (MOURA e COELHO, 2006, p. 75).

De qualquer forma, decisivo e inultrapassável para o futuro da União Europeia será o aprofundamento da integração, ainda que, porventura, tal aprofundamento se realize a diferentes velocidades e com diferentes graus de intensidade, entre os vários Estados-membros. A chamada crise das dívidas soberanas, bem como a intervenção ousada e decisiva do Banco Central Europeu para a resolver, evidenciaram a necessidade de, sem peias resultantes de interesses tributários de visões soberanistas, avançar-se no sentido do aprofundamento das componentes federativas do sistema. 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.

E quanto aos movimentos populistas, convém colher a lição de Edgar Morin (2005, p. 13) segundo a qual não existe um sinal ou ato de civilização que não seja ao mesmo tempo um ato de barbárie. A barbárie não é apenas um elemento que acompanha a civilização, é dela parte integrante. Importa sublinhar essa ambivalência, não para justificar os atos de barbárie, mas para compreendê-los e evitar que nos possuam cegamente. A Europa ocidental, centro da maior dominação alguma vez registada na história da humanidade – e do totalitarismo nascido de condições económicas desastrosas no pós-guerra e de sentimentos nacionalistas desiludidos e exacerbados – foi também o centro das ideias emancipadoras que minaram a referida dominação. Tais ideias emancipadoras foram e são suportadas por aqueles que se inspiram no humanismo europeu moderno: intelectuais, militantes e,

em maioria, homens e mulheres de boa vontade. A Europa produz os antídotos culturais para a sua própria barbárie (MORIN, 2005. p. 72), permitindo a recriação da democracia em permanência.

Como sugere Habermas (2012), estamos a vivenciar transformações estruturais na esfera pública. Estamos a viver “o interregno” de que falava Bauman (2016), ou “a simultaneidade do colapso e do despontar com o resultado em aberto” de que falava Beck (2013). 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, aquelas dos povos do centro da Europa de 1945: a paz, a liberdade, a democracia. E que, apesar de tudo e de todos – isto é, das múltiplas atrações relativistas pós-modernas, pós-políticas, pós-democráticas e, porque não, pós-humanas –, se possa afinal dizer que a sobrevivência do europeu do conto de Hermann Hesse teve alguma utilidade na fundação da nova vida na Terra.

Notas

¹ Eis os dados – 18-24 anos: 75% permanecer; 25-49: 56% permanecer; 50-64: 44% permanecer; 65+: 39% permanecer. Fonte: YouGov exit poll, United Kingdom. Disponível (on-line) em: <https://www.politico.eu/article/britains-youth-voted-remain-leave-eu-brexite-referendum-stats/>

² Ver Comissão Europeia (2017).

³ “A cidadania da União é simultaneamente uma fonte de legitimação do processo de integração europeia, reforçando a participação dos cidadãos e um fator fundamental para a criação entre os cidadãos do sentimento de pertença à União Europeia e de uma genuína identidade europeia” (COMISSÃO EUROPEIA, 2001).

⁴ Ver acórdão Grzelczyk, de 20 de setembro de 2001, proc. C-184/99, considerando 31.

Referências

- ARENDETT, Hannah. (2007), *A promessa da política*. Lisboa, Relógio d'Água.
- BARNARD, Catherine. (2007), *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*. Oxford, Oxford University Press.
- BAUMAN, Zygmunt [e] BORDONI, Carlo. (2016), *Estado de crise*. Lisboa, Relógio D'Água.
- BECK, Ulrich. (2013), *A Europa alemã. De Maquiavel a 'Merkievel': Estratégias de poder na crise do euro*. Lisboa, Edições 70.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. (2012), "Da Constituição dirigente à jurisprudência dirigente". Em: DE LUCCA, Newton; MEYER-PELUG, Samantha Ribeiro [e] NEVES, Mariana Barboza Baeta (coords.), *Direito Constitucional Contemporâneo. Homenagem ao Professor Michel Temer*. São Paulo, Quartier Latin.
- COMISSÃO EUROPEIA. (2001), *Third Report on Union Citizenship*. Bruxelas, Comissão Europeia.
- _____. (2017), *Livro branco para o futuro da Europa – Reflexões e cenários para a UE a 27 em 2025*. Bruxelas, Comissão Europeia. Disponível (on-line) em: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/livro_branco_sobre_o_futuro_da_europa_pt.pdf
- HABERMAS, Jürgen. (2012), *Um ensaio sobre a Constituição da Europa*. Lisboa, Edições 70.
- HESSE, Hermann (2014). *Contos maravilhosos*. Alfragide, Dom Quixote.
- LIPOVETSKY, Gilles. (2015), *A felicidade paradoxal: Ensaio sobre a sociedade do hiperconsumo*. Lisboa, Edições 70.
- MONNET, Jean. (2004), *Memórias. A autobiografia de um dos pais fundadores da União Europeia*. Lisboa, Ulisseia.
- MORIN, Edgar. (2005), *Cultura e barbárie europeias*. Lisboa, Instituto Piaget.
- MOURA, Vasco Graça [e] COELHO, Eduardo Prado. (2006), "Unidos na diversidade?". Em: PINHEIRO, Paula Moura (org.). *Portugal no futuro da Europa*. Lisboa, Gabinete em Portugal do Parlamento Europeu e Representação da Comissão Europeia em Portugal.
- NIC SHUIBHNE, Niamh [e] SHAW, Jo. (2014), "General Report". Em: NEERGAARD, Ulla; JACQUESON, Catherine [e] HOLST-CHISTENSEN, Nina (orgs.). *Union Citizenship: Development, Impact and Challenges. The XXVI FIDE Congress in Copenhagen 2014*, Congress Publications, Vol. 2. Copenhagen, DJOF Publishing, pp. 65-226.
- PAPPAS, Takis S. (2016), "Distinguishing Liberal Democracy's Challengers". *Journal of Democracy*, Vol. 27, n° 4, pp. 22-36.
- PARIJS, Philippe Van. (2014), "Demos-cracy for the European Union: Why and How". *Studia Diplomatica – The Brussels Journal of International Relations*, Vol. 67, n° 4, pp. 57-73.
- POPTCHEVA, Eva-Maria. (2014), *Multilevel Citizenship: The Right to Consular Protection of EU Citizens Abroad*. Bruxelas, Peter Lang.
- RANGEL, Paulo. (2009), *O estado do Estado: Ensaio de política constitucional sobre justiça e democracia*. Alfragide, Dom Quixote.
- ROSANVALLON, Pierre. (2008), *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*. Paris, Seuil.
- _____. (2011), *La société dès égaux*. Paris, Seuil.

- SILVEIRA, Alessandra. (2017), “On the CJEU's Post-Brexit Case-Law on European Citizenship: The Recovery of the Identity Ariadne's Thread?”. *Unio – EU Law Journal*, Vol. 3, nº 1, pp. 49-64. Disponível (on-line) em: <https://doi.org/10.21814/unio.3.1.8>
- _____. [e] ENGSTRÖM, Claudia McKenny. (2016), “The Emerging Culture of EU Citizenship as ‘Citizenship of Rights’ and the Legal Nature of the EU Polity”. *Unio – EU Law Journal*, Vol. 2, nº 2, pp. 140-154. Disponível (on-line) em: <https://doi.org/10.21814/unio.2.11>
- STEINER, George. (2005), *A ideia de Europa*. Lisboa, Gradiva.
- TAVARES, Rui. (2016), “O fim do fim da Europa”. Em: FERREIRA, Eduardo Paz (org.). *União Europeia: Reforma ou declínio?* Lisboa, Nova Veja, pp. 440-445.
- WEILER, Joseph. (1999), *The Constitution of Europe*. Cambridge, CUP.
- ZAGREBELSKY, Gustavo. (1992), *Il diritto mite*. Torino, Einaudi.
- _____. (1998), “Storia e costituzione”. Em: ZAGREBELSKY, Gustavo; PORTINARO, Paolo [e] LUTHER, Jörg (orgs.). *Il futuro della costituzione*. Torino, Einaudi, pp. 36-81.
- ZOLO, Danilo. (2011), *Sulla paura. Fragilità, aggressività, potere*. Milano, Feltrinelli.

ALESSANDRA SILVEIRA (asilveira@direito.uminho.pt) é diretora do mestrado em direito da União Europeia da Universidade do Minho (UMinho, Braga, Portugal). É membro da Comissão Diretiva do Centro de Estudos em Direito da União Europeia (Cedu) da UMinho e titular da Cátedra Jean Monnet em direito da União Europeia (atribuída pela Comissão Europeia). Possui doutorado em direito (ciências jurídico-políticas) pela Faculdade de Direito (FDUC) da Universidade de Coimbra (UC, Portugal).

PEDRO FROUFE (pfroufe@direito.uminho.pt) é diretor do Cedu e do Departamento de Ciências Jurídicas Públicas da Escola de Direito da UMinho. É também vogal do Conselho Superior da Magistratura, Portugal. Possui doutorado em ciências jurídicas públicas pela Escola de Direito da UMinho.