

O DÉFICIT DEMOCRÁTICO DA UNIÃO EUROPEIA: UMA ANÁLISE DA RESPOSTA À CRISE DA ZONA DO EURO À LUZ DA TEORIA DEMOCRÁTICA

Anna Beatriz Leite Henriques¹
Gabriela Gonçalves Barbosa²

RESUMO

O objetivo precípua deste artigo é demonstrar de que forma a tomada de decisão da União Europeia durante a crise da Zona do Euro aprofundou o seu déficit democrático entre os anos de 2008 e 2014. A hipótese é a de que, durante a crise, a UE concentrou a tomada de decisão nas mãos de atores políticos indiretamente eleitos e dos Estados-membros com maior poderio financeiro. Para isso, analisa, brevemente, o debate acadêmico acerca da existência ou não do déficit democrático, e apresenta as políticas públicas internacionais adotadas pela UE para conter a crise, em especial os mecanismos para transferências fiscais, a nova arquitetura institucional e o novo papel do Banco Central. Nas conclusões, analisa os dados expostos nas seções anteriores e à luz da teoria democrática contemporânea. A metodologia utilizada é qualitativa, por meio de estudo de caso descritivo. Utiliza-se dados primários da própria União Europeia, bem como revisa a bibliografia teórica a respeito do objeto de estudo. Os resultados preliminares da pesquisa apontam que houve perda

1 Doutora em Ciência Política com área de concentração em Relações Internacionais pela UFPE (PPGCP/UFPE). Mestre em Relações Internacionais (PPGRI/UEPB). Especialista em Direito Internacional (Estácio de Sá). Graduada em Relações Internacionais (UEPB). Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisa em União Europeia e Regionalismo (GEPUER). Professora de Relações Internacionais da UEPB, anna-blh@icloud.com;

2 Doutora em Ciência Política com área de concentração em Relações Internacionais (PPGCP/UFPE). Mestre em Relações Internacionais (PPGRI/UEPB) e Graduada em Direito (UEPB). Professora do curso de Relações Internacionais da UEPB, gabrielagb@outlook.com.

de legitimidade e *accountability* democrático da UE, tanto em relação à participação popular, quanto aos resultados políticos e ao processo político que deu origem às políticas de contenção à crise.

Palavras-chave: Déficit Democrático. União Europeia. Teoria Democrática. Crise da Zona do Euro.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O riunda da antiga Comunidade Econômica Europeia³ (CEE), a União Europeia (UE) foi estabelecida em 1992 com a assinatura do Tratado de Maastricht, apesar de suas origens, remeterem à formação da Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA), no ano de 1953. Ao longo dos anos e das Conferências Intergovernamentais⁴ (CIG), o processo decisório da UE foi gradativamente transferido para níveis além das fronteiras dos seus Estados-membros (EM), como jamais presenciado em outras iniciativas de integração. Assim, a integração europeia é definida como *sui generis* (Milev, 2004), por possuir um caráter inédito, apresentando estruturas supranacionais de deliberação.

Apesar do caráter inovador da iniciativa, a delegação gradativa de poderes ao longo dos anos – e dos tratados ratificados – estimulou preocupações da literatura e dos *policymakers* acerca da existência de um déficit democrático em suas instituições e, mais profundamente, em seu processo decisório. A respeito disto, Drummond (2005) atesta que o cidadão comum se vê afastado da tomada de decisão e impotente para nela intervir, reforçando, dessa maneira, a existência de um vazio em matéria de representação democrática. Semelhantemente, Zweifel (2006) aponta problemas como a falta de transparência, legitimidade e responsividade no que tange à classificação democrática da União (Zweifel, 2006; Jancarik, 2006; Føllesdal; Hix, 2006).

O ano de 2008 testemunhou o início de um revés financeiro mundial inigualável, com as especulações imobiliárias e consequentes quebras de bancos nos Estados Unidos da América (EUA) repercutindo de forma profunda na União Europeia. Ainda que não originada na UE, a crise, não apenas financeira, mas também econômica e social, atingiu grande parte os Estados membros e resultou em um maior questionamento quanto à legitimidade democrática da UE (Bellamy, 2014; Føllesdal, 2014; Guérot, 2014; Hix, 2014; Schmidt, 2014; Schmitter, 2013).

3 O termo Comunidade Europeia se refere à junção das duas comunidades criadas à época da assinatura do Tratado de Roma, em 1957: Comunidade Econômica Europeia (CEE) e do Euratom (Comunidade Europeia de Energia Atômica) (Dinan, 2004).

4 As CIG eram compostas por representantes de todos os Estados membros e tinham como função principal determinar as emendas a serem feitas aos Tratados já existentes. As conferências funcionam por meio de unanimidade, seguindo, assim, as regras de conferências intergovernamentais. O resultado dessas CIG é um tratado que incorpora as mudanças propostas e aceitas por todos os membros (Devuyt, 2008).

Isso porque a maioria das políticas adotadas para conter a crise foi elaborada a partir de decisões do Executivo da UE, privilegiando instituições indiretamente eleitas – como a Comissão e o Banco Central - em detrimento do único órgão eleito pelo voto popular – o Parlamento Europeu - evidenciando a falta de *accountability*⁵ democrática.

Assim, o objetivo deste artigo é demonstrar de que forma a tomada de decisão da União Europeia durante a crise da Zona do Euro (ZdE) aprofundou o seu déficit democrático entre os anos de 2008 e 2014. Para tanto, apresenta, em um primeiro momento, o debate a respeito da existência do déficit na UE e, posteriormente, analisa a tomada de decisão política durante a crise da zona do euro.

1. UMA UNIÃO EM DÉFICIT: A UE E A DEMOCRACIA

O art. 10º do Tratado de Lisboa⁶ atesta que a União Europeia deve estar fundada em princípios de democracia representativa⁷. Além disso, a jornada rumo à entrada na mais bem sucedida iniciativa de integração regional do mundo baseia-se no cumprimento de dois pressupostos básicos: o primeiro, e mais óbvio, é que o solicitante seja um país europeu; o segundo, que ele seja *democrático* (Azman, 2011). Em suma, não apenas o termo democracia, repetida e exaustivamente evocado pelos *eurocratas*⁸, é imprescindível para a UE; o exercício e a consolidação democrática são prioridades incontestes.

Paradoxalmente, as últimas três décadas testemunharam um aumento significativo nas acusações de que a UE não seria democrática, tampouco legítima. Segundo Höreth (1998), as questões relativas à alegada falha na legitimidade democrática da União ganharam mais força após o Ato Único Europeu, de 1986,

5 É importante apontar que não há uma definição precisa para o termo *accountability* na língua portuguesa. Autores como Melo (2007) a descrevem como a capacidade de responsabilização de governantes por seus eleitores ou, de forma mais abrangente, como o potencial de responsabilização que há nos mais diversos desenhos institucionais. Assim, o termo *accountability* permite diversas interpretações.

6 Disponível em: <http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/consolidated_versions_of_the_treaty_on_european_union_2012/consolidated_versions_of_the_treaty_on_european_union_2012_pt.pdf>.

7 O Tratado especifica, ainda, os três canais através dos quais os cidadãos europeus são representados no âmbito propriamente *europeu*: (a) diretamente, por meio do Parlamento Europeu (PE), (b) indiretamente por seus Chefes de Estado e Governo no Conselho Europeu e por seus Ministros no Conselho da UE e, ainda, (c) por meio de eleições domésticas que tornam todos esses representantes responsivos aos Paramentos Nacionais dos Estados membros (EM) e aos seus cidadãos (Bellamy; Castiglione, 2013).

8 Termo utilizado para designar os políticos que trabalham nas instituições da UE.

e, principalmente, após a assinatura do Tratado de Maastricht, de 1992. Este, além de estabelecer a UE, expandiu o seu escopo de atuação para questões monetárias, de política externa e de segurança interna, áreas até então tratadas no seio de cada Estado membro, sob o cuidadoso olhar dos Parlamntos nacionais (Azman, 2011; Micossi, 2008). Pesquisas realizadas pelo *Eurobarometer*⁹ refletem o descontentamento dos cidadãos europeus em relação ao funcionamento democrático da UE: apenas 4 % dos entrevistados declararam estar satisfeitos com o modo pelo qual a democracia funciona na organização¹⁰.

No âmbito acadêmico e político cresceu vertiginosamente a discussão acerca da legitimidade democrática da UE, com diversos autores defendendo a existência de um chamado déficit democrático na União (Hix, 2014; Føllesdal, 2014; Telò, 2014; Hobolt, 2014; Schmidt, 2014; Tsoulakis, 2013; Schmidt, 2012; Hix; Høyland, 2011). Esse termo, amplamente utilizado pela literatura, não possui uma definição clara e consensual até hoje (MILEV, 2004).

Segundo Føllesdal e Hix, “não há um significado único do ‘déficit democrático’. As definições são tão variadas quanto à nacionalidade e às posições intelectuais dos acadêmicos ou comentaristas que escrevem sobre o tema” (2006, p. 534, tradução das autoras). Para Medeiros e Campos (2009), a dificuldade em definir o que seria esse déficit decorre, em grande medida, da maleabilidade do próprio conceito de democracia.

A esse respeito, Campbell (2009) atesta que “supondo que existe um déficit democrático, qual parâmetro deve ser utilizado para medi-lo? Se a União não é nem um Estado, nem tem um *demos* definido, pode o déficit ser medido de acordo com as versões existentes de ‘Democracias Liberais?’” (Campbell, 2009, p. 2, tradução das autoras). A autora descreve a UE como uma organização híbrida, com uma estrutura única e constantemente em evolução. O sentido ambíguo apresentado por essa organização *sui generis* apresenta um desafio aos que alegam haver um déficit democrático na instituição, significando que as instituições ou organizações democráticas não encontram ou satisfazem os chamados padrões de democracia (Campbell, 2009).

Em decorrência do recorte metodológico do estudo proposto, não há condições de analisar profundamente o conceito de democracia representativa em sua totalidade de modelos e aplicações, devido à considerável complexidade e

9 *Eurobarometer* é o nome dado às pesquisas de opinião públicas feita na UE. Para mais informações, ver: <http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.html>.

10 Referência à classificação feita por Zweifel (2006). O autor classifica as Organizações Internacionais hodiernas como globais, funcionais ou regionais, encaixando a UE na última categoria.

amplitude da temática. Apesar da democracia ter um “significado flutuante”, conforme enunciado por Whitehead (2002 *apud* O’Donnell, 2011), é imprescindível estabelecer alguns pressupostos que servirão como base para os futuros desdobramentos dessa análise e que ajudam na compreensão do debate acerca do déficit democrático da União Europeia.

Conforme esclarece Eleftheriadis (2014), uma democracia requer a existência de uma comunidade política comprometida com a deliberação e que trate todos os seus membros como dignos de igual respeito tanto nos procedimentos quanto nos resultados. Ou seja, é a unidade que garante o funcionamento de mecanismos de (a) representação e de (b) *accountability*. Os de representação operam antes da tomada de decisão, no sentido de garantir que haja igualdade nos procedimentos através dos quais a decisão é tomada. Os mecanismos de *accountability*, por sua vez, se referem às técnicas de avaliação retrospectiva depois que uma decisão foi tomada ou durante o próprio processo (Burall; Neligan, 2005). Ou seja, não basta o procedimento ser democrático, o processo também deve ser, garantindo, assim, que os direitos de minorias não sejam violados. O autor acredita que a UE não seja uma comunidade política, e sim uma união de pessoas, que se organizam em democracias representativas e cujas instituições desfrutam de legitimidade dentro do arcabouço institucional dessa União. Segundo ele, “a union of peoples can promote democratic equality without at the same time aiming to become a democracy” (Eleftheriadis, 2014, p. 7). No caso da UE, pode-se afirmar que ela possui alguns mecanismos de representação, uma vez que promove a eleição dos membros de um dos seus órgãos legislativos: o Parlamento Europeu. Contudo, todas as demais instituições são indiretamente eleitas, e os mecanismos de *accountability* são profundamente constrangidos por essa estrutura institucional da UE (Schmidt, 2014).

Mais especificamente no que se refere à UE, Schmidt (2012; 2014) acredita que tanto os aspectos procedimentais quanto os substantivos da democracia devam ser analisados. A autora defende que, para avaliar a legitimidade democrática das políticas ou da tomada de decisão da UE, é preciso considerar não apenas a efetividade dos resultados ou a participação e a representação popular, mas em igual medida a qualidade do seu processo de governança. Schmidt (2012) nomeia esses mecanismos de análise em três grupos: (a) mecanismos *input*, que se referem à participação e deliberação ativa dos cidadãos no processo político da UE, bem como à representatividade das instituições europeias; (b) mecanismos *output*, que relacionam legitimidade à efetividade dos resultados políticos da UE; e, por fim, mecanismos *throughput*, avaliados em termos de eficácia da

tomada de decisão, transparência da informação, a *accountability* dos encarregados da decisão e a inclusão de todo o processo.

Conforme evocado por Campbell (2009), a aplicação dos diversos princípios democráticos supracitados para a realidade europeia não é um processo simples devido à natureza complexa da própria UE, de suas instituições e processos decisórios. Nesse mesmo sentido, Andreas Føllesdal (1997) afirma que o processo de integração europeia desafia classificações fáceis ou óbvias; de acordo com o autor, as explicações para o chamado déficit vão muito além da teoria democrática utilizada para sistemas políticos domésticos. Uma vez que a democracia na UE não pode ser explicada pela definição tradicional de “democracia do estado nação” (Azman, 2011), a análise da existência ou não de déficit democrático em seu processo decisório perpassa e absorve essa dificuldade. Ademais, a existência ou não do déficit depende, *sine qua non*, do modelo específico de democracia que o autor considera apropriado para analisar a UE. Assim, quanto mais a UE divergir desse ideal, maior o grau de déficit democrático sofrido.

Historicamente, a primeira menção ao termo déficit democrático¹¹ data do início dos anos 1970, quando David Marquand, acadêmico do então Partido Trabalhista inglês¹², utilizou a expressão para descrever a fraqueza da legitimidade das instituições democráticas das instituições da então Comunidade Europeia, em meados de 1970 (Milev, 2004). Consoante com tal definição, Joseph Weiler *et al.* (1995 *apud* Jensen, 2009) definiu o que a literatura classificou como a versão *standard* do déficit democrático. Essa visão destaca a transferência de poder dos Estados-membros para a UE; a ausência de eleições propriamente europeias; e a distância entre os cidadãos e a UE.

A própria UE formulou uma definição própria do que seria esse déficit, publicada no glossário do Portal da União Europeia¹³. Segundo ele, o termo “é geralmente invocado para fazer valer a ideia de que a União Europeia e as suas instâncias carecem de legitimidade democrática e que, devido à complexidade do seu funcionamento, parecem inacessíveis aos cidadãos”. Para Muneratti (2014),

11 Uma análise profunda sobre o debate a respeito da existência de déficit democrático na UE foge do escopo deste artigo. De maneira geral, a literatura acerca do déficit democrático da UE se divide em duas correntes antagônicas, cunhadas por Peter Jancarik (2006): a chamada escola clássica, que defende a existência do déficit; e os não conformistas, que o negam ou o entendem como inerente ao funcionamento democrático da União. Para leituras mais profundas a respeito, ver: Majone (1998), Føllesdal e Hix (2006), Moravcsik (2002; 2008).

12 Para maiores informações sobre o *British Labour Party*, ver <<http://www.labour.org.uk>>.

13 Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/democratic_deficit_pt.htm>.

apesar de curta e simples, essa definição sintetiza os principais formadores da erosão democrática alegadamente sofrida pela UE: “carência de legitimidade popular nas instituições, complexidade do seu funcionamento e distância dos seus cidadãos” (p. 60). Azman (2011), por sua vez, resume as diferentes definições do déficit ao atestar que este significa a falta ou a discrepância entre “o que é” e “o que deveria ser” em termos de democracia no âmbito europeu.

2. A REAÇÃO DA UE À CRISE DA ZONA DO EURO: APROFUNDAMENTO DO DÉFICIT DEMOCRÁTICO

A deflagração e a constante piora do que ficou conhecida como a pior crise econômica e política enfrentada pela União Europeia até hoje levou os líderes e as instituições europeias a buscar soluções que auxiliassem a conter a deterioração do mau desempenho econômico da Zona do Euro e a consequente erosão política da UE como um todo. A efetividade, bem como a legitimidade democrática de todas elas, contudo, foi alvo de intenso debate. Veebel e Markus (2013), utilizando-se da ferramenta de pesquisa denominada *process tracing*, demonstram de que maneira os diferentes *stakeholders*¹⁴ sociais atuaram durante os anos de crise na ZdE entre 2008 e 2013.

Os autores identificam cinco grupos de atores que influenciaram ou foram influenciados durante a crise da ZdE. Suas atuações foram profundamente afetadas pelos seus interesses, que eram constrangidos ou não pelas preferências dos cidadãos ou pela volatilidade do mercado financeiro, dentre outras variáveis. Os *stakeholders* identificados pelos autores bem como seus respectivos interesses estão descritos de forma sistemática no Apêndice 1. No caso das instituições supranacionais da Zona do Euro, por exemplo, é ilustrativo mencionar o fato de que, diferentemente dos políticos nacionais, os atores políticos atuantes nessa seara não precisavam se preocupar com a popularidade de suas decisões. Por não serem diretamente eleitos, a margem de ação era menos constrangida por fatores externos do que as dos políticos nacionais diretamente eleitos. Mas qual a relevância desses atores durante os anos de instabilidade financeira? Qual o efeito de suas ações?

Durante a primeira fase da crise, entre os anos de 2008 e 2010, houve predominância das elites políticas nacionais enquanto atores políticos. À época, era

14 O *stakeholder* é entendido, aqui, como a pessoa ou grupo que detém participação, investimento ou ações e que possui interesse em uma determinada empresa ou negócio. O termo inglês *stake* significa interesse, participação, risco. Enquanto o termo *holder* significa “aquele que possui” (Bezerra, 2014).

forte a crença de que seria possível que os Estados membros pudessem lidar com o problema do endividamento soberano sozinhos e que os mercados financeiros refinanciariam as dívidas com taxas de juros aceitáveis. Não havia necessidade, assim, de uma intervenção ‘europeia’ para conter a situação econômica. Todavia, conforme aponta Vivien Schmidt (2014), isso demonstrou um grave erro de contextualização da crise por parte da UE, o que levou a diagnósticos e soluções inapropriadas para contê-la. Em parte, por culpa da Alemanha, generalizou-se um discurso sobre a Grécia para todos os outros países com problemas, em especial os outros componentes dos PIIGS.

A Chanceler alemã, Angela Merkel, insistia em culpar os “preguiçosos trabalhadores gregos” pela pífia situação econômica à qual chegara o país (EU Observer, 2011), mas se esquecia que eram bancos alemães e franceses que detinham títulos da dívida grega e cobravam taxas de juros exorbitantes para que estas fossem quitadas. Esquecia-se, ainda, que o próprio estabelecimento da União Econômica e Monetária e as sucessivas políticas monetárias do Banco Central Europeu (BCE) aprofundaram as assimetrias entre os Estados membros e exacerbaram a divergência entre os países com déficits e superávits (Schmidt, 2014), tornando quase inevitável um colapso do sistema.

Durante esse período, a predominância das elites políticas nacionais foi expressa na constante participação dos governantes em inúmeras reuniões do Conselho Europeu - que reunia chefes de Estado e Governo - e do então G7. A expectativa era que a cooperação regional e internacional ajudasse a reconstruir a confiança dos mercados na UE (Veebel; Markus, 2013). Houve, assim, predominância do método intergovernamental, baseado no apoio à boa cooperação pessoal entre Angela Merkel e Nicholas Sarkozy, representantes dos governos alemão e francês, respectivamente.

No início, houve procrastinação da UE para lidar com a crise, em razão de sua precária compreensão acerca do cenário político e econômico que vivia. Ao perceber que o problema não era apenas grego, mas ameaçava a Zona do Euro e a Europa como um todo, os líderes concordaram com uma série de medidas focadas em estabilidade financeira, seguindo pressupostos econômicos alemães, que tiveram efeitos deletérios em questões de justiça social e direitos humanos (Schmidt, 2014). A condicionalidade dos pacotes de ajuda liberados pela Troika, além de não melhorar a situação e acalmar os mercados, contribuiu para aumentar a insatisfação popular.

Veebel e Markus (2013) apontam que, nesse período, além das elites políticas nacionais, cidadãos e instituições supranacionais começaram a se engajar mais ativamente na discussão da crise e na busca por soluções. O aprofundamento da

crise e a percepção de que nenhuma das medidas tomadas pela UE até então conseguiram reverter a situação deixaram claro que o método intergovernamental não produzira confiança suficiente nos mercados e isso levou os líderes políticos nacionais a perder o apoio dos seus eleitores e da elite econômica. Prova disso foram as perdas eleitorais sofridas pelos governos da época.

Angela Merkel, apesar de ter mantido o cargo, viu seu partido – a União Democrata-Cristã – sofrer grandes perdas nas eleições nacionais de 2012 e, por isso, passou a atuar mais passivamente no processo de decisão da Zona do Euro (Bulmer, 2013; Hübner, 2012). Nicolas Sarkozy, presidente francês, perdeu não apenas a popularidade, mas também as eleições, em maio de 2012, para o socialista François Hollande, crítico declarado da estratégia alemã de contenção da crise (The Guardian, 2012). Já na Itália, Silvio Berlusconi foi forçado a deixar o cargo em novembro de 2011, sendo substituído pelo tecnocrata Mario Monti (NYT, 2011). No Reino Unido, David Cameron, por sua vez, manteve a alta popularidade porque se posicionou veemente e abertamente contra o programa de estabilização da Zona do Euro e os planos de uma possível união fiscal (Veebel; Markus, 2013).

Nesse contexto, vale apontar a atitude passiva assumida pela Comissão Europeia e pelo então presidente Manuel Barroso. Segundo Paul de Grauwe (2013), a Comissão assumiu o papel de agente dos Estados credores, insistindo na austeridade como instrumento para salvaguardar os interesses desses Estados. Para o autor, a Comissão poderia ter escolhido outro caminho: ser agente dos interesses dos países receptores dos *bailouts*, protegendo-os da obstinação dos insistentes credores em serem pagos por completo. Afinal, conforme esclarece o próprio De Grauwe (2013), esse endividamento descontrolado era consequência da crise bancária enfrentada pelos Estados membros após socorrer os bancos atingidos pela crise financeira de 2007/2008.

Destarte, a consequência da passividade da Comissão, conforme defendem Veebel e Markus (2013), foi a transição de poder e de iniciativa adicional para o Banco Central Europeu, que até então observava o desenrolar da crise sem participar diretamente dela. Em relação aos demais atores políticos, é pertinente apontar que as elites nacionais não tinham interesse ou a capacidade para tomar as decisões políticas nesse novo cenário, o que tornou o BCE ainda mais propenso a assumir um novo papel, tornando-se o equivalente a um Emprestador de Última Instância.

No que concerne à opinião pública dos cidadãos e à mídia, Veebel e Markus (2013) pontuam que esse grupo de atores tinha maior impacto na formulação de política na Zona do Euro quando os líderes políticos nacionais eram os maiores

stakeholders. Com a transição de poder para instituições supranacionais, mais especificamente o BCE, a atenção e o impacto da mídia, que já não eram tão expressivos, foram reduzidos.

Dessa forma, considerando os argumentos acima expostos e referendados por Veebel e Markus (2013), pode-se inferir que o maior ganhador do processo de divisão de poder entre os *stakeholders* durante a crise da Zona do Euro foi o Banco Central Europeu, e que os maiores perdedores, outrossim, foram as elites políticas e os parlamentos nacionais. A escolha pela passividade de ação política de alguns governos foi tanto voluntária, como no caso do Reino Unido e da Alemanha, como consequência dos resultados de eleições nacionais – na Itália e na França. Essa mudança na postura de alguns atores nacionais teve início com a ameaça da perda de popularidade entre os eleitores ou até mesmo a derrota em eleições nacionais devido à pressão econômica exercida pela crise.

No entendimento de Veebel e Markus (2013), durante a crise, instituições não eleitas tendem a ser mais efetivas e a concentrar mais poder, porque elas não precisam se preocupar com a reação dos eleitores, já que não são diretamente eleitas pelo voto popular. E foi esse o cenário vivido pela União Europeia: a ausência de protagonismo de ação por parte de alguns governos nacionais preparou o terreno para que a tomada de decisão fosse dominada pela elite administrativa supranacional que não tinha mandato democrático e, assim, não sofria pressão direta por parte dos eleitores e não se preocupava com questões de popularidade entre os cidadãos.

Esse processo de delegação de poder e a transição de competências democráticas para instituições não eleitas feita por stakeholders sociais durante a crise da Zona do Euro gerou perda de controle democrático dos cidadãos sobre as políticas adotadas pela UE e uma menor inclusão dos Estados membros menores – e seus interesses. Aliado a isso, houve predominância das preferências dos Estados maiores, que, quando decidiram agir para conter a crise, o fizeram segundo seus próprios interesses. As consequências da predominância desses atores para a legitimidade democrática da União bem como o impacto dessas ações no chamado déficit democrático da UE serão demonstradas na seção seguinte.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A predominância dos diversos atores políticos - ou, nos termos de Veebel e Markus (2013), dos *stakeholders* sociais – na crise da Zona do Euro variou de forma significativa com as diferentes fases e períodos vivenciados. No início, em decorrência de uma leitura errônea acerca da natureza e das causas da crise, os

líderes dos Estados membros relutaram a agir e a conter o crescente endividamento dos países do Sul europeu. Essa procrastinação fez com que a situação piorasse e, assim, os chefes de Estado e governo se viram obrigados a agir.

A resposta da UE à crise na Zona do Euro, além de atrasada, privilegiou decisões tecnocráticas que não foram submetidas ao escrutínio dos parlamentos nacionais do EM, sob o pretexto de que, dada a urgência da situação, aquela era a única saída. Conforme demonstrado, a legitimidade *input* da UE sempre foi problemática, já que apenas uma instituição do bloco é diretamente eleita pelo voto popular. Contudo, a crise evidenciou também a ausência de legitimidade nos resultados políticos (*output*) e do processo de adoção das medidas de contenção (*throughput*). Somado a isso, houve também um crescente descontentamento popular com as medidas adotadas que, entre outras coisas, exigia a adoção de severas medidas de austeridade fiscal e orçamentária que comprometia a justiça social da UE.

Diante de um contexto tão negativo, os argumentos que defendem a não existência de déficit democrático perdem força. Majone (1998) acreditava que a União Europeia, por ser um órgão regulatório, não precisaria ser tão democrática quanto seus Estados membros e que, caso viesse a sê-lo, teria sua eficiência comprometida. Majone (1998) defendia que a integração não geraria resultados redistributivos entre seus membros e que, por isso, não precisava se tornar mais democrática. A crise desconstruiu esse argumento por apresentar o maior impacto redistributivo já visto na história da integração europeia. A Europa viu-se dividida entre Norte e Sul, credores e devedores, trabalhadores e “preguiçosos”.

A UE perdeu sua capacidade de legitimar esses resultados redistributivos e, conseqüentemente, teve sua qualidade democrática comprometida, uma vez que não conseguiu garantir o pleno funcionamento de nenhuma das três vertentes de legitimidade delineadas por Schmidt (2012; 2014): a participação popular (*input*) nas decisões, que já era fraca, foi consideravelmente piorada com a crise; os resultados políticos (*output*) das políticas de contenção, além de subótimos, geraram assimetrias profundas e resultados redistributivos expressivos; e, por fim, a UE não conseguiu fazer com que o processo (*throughput*) de adoção da nova arquitetura macroeconômica a institucional de contenção à crise garantisse inclusão e preservasse seu *accountability* democrático.

REFERÊNCIAS

AZMAN, Kübra Dilek. The Problem of “Democratic Deficit” in the European Union”. **International Journal of Humanities and Social Science**, Vol. 1, No. 5, 2011, pp. 242-250.

BELLAMY, Richard, CASTIGLIONE, Dario. Three Models of Democracy, Political Community and Representation in the EU. **Journal of European Public Policy**, vol. 20, n. 2, 2013.

BELLAMY, Richard. The Eurozone Crisis, Social Justice and the Democratic Deficit’. In: BELLAMY, R., and STAIGER, U. (eds), **The Eurozone Crisis and the Democratic Deficit**, UCL European Institute Working Papers, 2014.

BEZERRA, Filipe. Stakeholders – do significado à classificação. **Portal Administração**. 2014. Disponível em: <<https://www.portal-administracao.com/2014/07/stakeholders-significado-classificacao.html>>. Acesso em fev. 2016.

BULMER, Simon. **Germany and the euro-zone crisis: between hegemony and domestic politics**. Paper apresentado na Conferência “Austerity vs. Growth: The Future of the European Political Economy”, da Universidade de Sheffield, 2013. Disponível em: <<http://speri.dept.shef.ac.uk/wp-content/uploads/2013/06/Bulmer-SPERI-Paper.pdf>>. Acesso em jan. 2016.

BURALL, Simon, NELIGAN, Caroline. The Accountability of International Organizations. **Global Policy Public Institute Research Papers**, n. 2, 2005. Disponível em: http://www.gppi.net/fileadmin/user_upload/media/pub/2005/Burall_Neligan_2005_Accountability.pdf>. Acesso em jul. 2015.

CAMPBELL, Megan Marie. The Democratic Deficit in the European Union. **Claremont- UC Undergraduate Research Conference on the European Union**: Vol. 2009, Article 5.

DE GRAUWE, Paul. The Creditor Nations rule in the Eurozone. **Center For European Reform - The Future of Europe’s Economy: disaster or deliverance?** 2013. Disponível em: <https://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2013/rp_102-7811.pdf>. Acesso em nov. 2023.

DEVUYST, Youri. The European Union's institutional balance after the Treaty of Lisbon: "community method" and "democratic deficit" reassessed. **Georgetown Journal of International Law**, 2008.

DINAN, Desmond. **Europe Recast: a history of European Union**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan: 2004.

DRUMMOND, Maria Claudia. **O déficit democrático e as instituições internacionais**. Brasil – União Europeia – América do Sul (Anos 2010-2020). Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

ELEFTHERIADIS, Pavlos. Democratic Accountability for a Monetary Union. In: BELLAMY, R., and STAIGER, U. (eds), **The Eurozone Crisis and the Democratic Deficit**, UCL European Institute Working Papers, 2014.

EU OBSERVER. **Merkel under fire for 'lazy greek' comments**. 2011. Disponível em: <<https://euobserver.com/eu-political/32363>>. Acesso em nov. 2015.

FØLLESDAL, Andreas, HIX, Simon. Why There is a Democratic Deficit in the EU: a response do Majone e Moravcsik. **Journal of Common Market Studies**, Vol. 44, No. 3, 2006, pp. 533-62.

FØLLESDAL, Andreas. Democracy in the European Union: the need for theory. In: **Center for Offentling Organisasjon Og Styring**, 1997, Report 2.

_____. Democratic Standards in an Asymmetric Union. In: CRAMME, Olaf, HOBOLT, Sara B. **Democratic Politics in a European Union Under Stress**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

GUÉROT, Ulrike. Solidarity, Democracy and the Eurocrisis. In: BELLAMY, R., STAIGER, Uta. (ed.). **The Eurozone Crisis and the Democratic Deficit**, UCL European Institute Working Papers, 2014.

HENRIQUES, Anna B. L. **Democracia e União Europeia: a resposta à crise da zona do Euro e o déficit democrático (2008 a 2014)**. 2016. 154f. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais - PPGRI) - Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2016.

HIX, Simon. Democratizing a Macroeconomic Union in Europe. In: CRAMME, Olaf, HOBOLT, Sara B. **Democratic Politics in a European Union Under Stress**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

HOBOLT, Sara B. Public Attitudes towards the Euro crisis. In: CRAMME, Olaf, HOBOLT, Sara B. **Democratic Politics in a European Union Under Stress**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

HÖRETH, Marcus. The Trilemma of Legitimacy: Multilevel Governance in the EU and the Problem of Democracy. **ZEI Discussion Paper**, 1998. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/340/1/dp_c11_hoereth.pdf>. Acesso em mar. 2016.

HÜBNER, Kurt. German crisis management and leadership – from ignorance to procrastination to action. In: *Asia Europe Journal*, vol. 9, n. 2, pp. 159-177, 2012.

JANCARIK, Peter. **Understanding Democracy in the European Union: democratic deficit as a powerful myth?** 2006. Disponível em: <http://www.researchgate.net/publication/265030371_UNDERSTANDING_DEMOCRACY_IN_THE_EUROPEAN_UNION_DEMOCRATIC_DEFICIT_AS_A_POWERFUL_MYTH>. Acesso em jun. 2015.

JENSEN, Thomas. The Democratic Deficit of the European Union. **Living Reviews of Democracy**, Vol. 1, 2009. Disponível em: <https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/cis-dam/CIS_DAM_2015/WorkingPapers/Living_Reviews_Democracy/Jensen.pdf>. Acesso em nov. 2023.

MELO, Marcus André. O viés Majoritário na Política Comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 22, no 63, 2007.

MICOSSI, Stefano. Democracy in the European Union. **Centre for European Policy Studies Working Document**, n. 286, 2008.

MILEV, Mihail. **A 'Democratic Deficit' in the European Union?** 2004. Dissertação (Institut Européen des Hautes Etudes Internationales) - Centre International de Formation Européenne, Instituto Europeu, 2004. Disponível em: <<https://www.ie-ei.eu/IE-EI/Ressources/file/memoires/2004/MILEV.pdf>>. Acesso em nov. 2023.

MORAVCSIK, Andrew. In Defense of the “Democratic Deficit”: reassessing legitimacy in the European Union. **Journal of Common Market Studies**, Vol. 40, No. 4, 2002, pp. 603-624.

_____. The Myth of Europe’s Democratic Deficit. **Intereconomics: Journal of European Public Policy**, 2008.

MUNERATTI, Rafael R. **A Democracia na União Europeia: o Parlamento Europeu e a redução do déficit democrático**. Dissertação de Mestrado (Programa de Mestrado em Direito e Relações internacionais) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2014.

NEW YORK TIMES (NYT). **Berlusconi Steps Down, and Italy Pulses With Change**, 2011. Disponível em: http://www.nytimes.com/2011/11/13/world/europe/silvio-berlusconi-resign-italy-austerity-measures.html?_r=0. Acesso em mar. 2016.

O’DONNELL, Guillermo. O regime democrático (ou a democracia política) e a cidadania como agência. In: O’DONNELL, Guillermo. **Democracia, Agência e Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

SCHMIDT, Vivien A. The European Union’s Eurozone Crisis and What (not) to Do About It. **Brown Journal of World Affairs**, vol. 17, n. 1, 2010.

_____. O Estado do Euro: o pior pode ter passado, mas não é possível enxergar o fim da crise e em decorrência das políticas, da política e dos processos. **A União Europeia alargada em tempos de novos desafios** (Série Relações Brasil-Europa). Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2014.

_____. The Eurozone Crisis and the Challenges for Democracy. In: ROY, Joaquín (ed.). **The State of the Union(s): the Eurozone Crisis, Comparative Regional Integration and the EU Model**. Miami: Thomson-Shore, 2012.

SCHMITTER, Philippe C. As três crises: o Euro, a União Europeia e a democracia na Europa. **Cadernos Konrad Adenauer – Perspectivas para o Futuro da Europa**, n. 1, 2013.

TELÒ, Mario. UE 2008-2014: uma boa crise? Saída da Crise e Democratização. In: **A União Europeia alargada em tempos de novos desafios**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2014, p. 23-30.

THE GUARDIAN. **French presidential election: Nicolas Sarkozy defeated by François Hollande**, 2012. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/french-election-blog-2012/2012/may/06/french-election-results-sarkozy-hollande>>. Acesso em mar. 2016.

TSOULAKIS, Loukas. Crise na Europa: um catalisador para mudança? **Perspectivas para o Futuro da UE**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2013, p. 21-27.

VEEBEL, Viljar, MARKUS, Raul. Why and How Supranational Institutions became central stakeholders in the Eurozone Debt Crisis 2008-2012. **Baltic Journal of Political Science**, n. 2, 2013.

ZWEIFEL, Thomas D. **International Organizations and Democracy: Accountability, Politics and Power**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2006.

APÊNDICE 1

Quadro 1 - Atores que influenciaram ou foram influenciados pelo gerenciamento da crise da Zde

ATORES	DESCRIÇÃO	INTERESSES
Indivíduos	Pagadores de impostos da Zona do Euro Grupos que dependem dos benefícios e do financiamento estatal Cidadãos e não cidadãos. Cidadãos são fonte de legitimidade para a elite política e seu maior poder é o voto nas eleições.	Não coerentes. Interessados em alto grau de certeza e segurança em relação à economia. Tendem a ser passivos quando suas expectativas são atingidas (Dahl, 2004).
Atores Econômicos	Empresários de pequeno e médio porte. Atores de negócios nacionais ou internacionais. Representantes da indústria, grupo de lobistas e <i>trade unions</i> .	Interesses dependem se eles são pagadores de impostos, recebedores de financiamento do Estado ou da UE. Resposta à crise depende de seus interesses.
Elite nacional política e administrativa	Um dos grupos mais centrais e influentes na Zde. Os chamados eurocratas. Podem ser Ministros das Finanças, presidentes dos Bancos centrais nacionais ou chefes de Estado e Governo.	Variados, e não necessariamente alinhados com as preferências dos cidadãos, já que a maioria dos eurocratas é indiretamente eleita.
Instituições (políticas e administrativas) da Zona do Euro	Majoritariamente Comissão Europeia e Banco Central Europeu.	Variados e totalmente independentes das preferências dos indivíduos, já que são indiretamente eleitos.
Instituições financeiras internacionais e intergovernamentais	Principalmente o Fundo Monetário Internacional.	No curto prazo, têm interesse em mercados financeiros estáveis que não passem por grandes turbulências, mas que ganham com o lucro dos empréstimos feitos. No longo prazo, crescimento global estável.

Fonte: Henriques (2016), com base nos dados de Veebel e Markus (2013).