

A CRISE NA UNIÃO EUROPEIA E SEUS REFLEXOS NA CLÁUSULA DEMOCRÁTICA E NOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

THE CRISIS IN THE EUROPEAN UNION AND ITS REFLEXES IN THE DEMOCRATIC CLAUSE AND IN THE SOCIAL FUNDAMENTAL RIGHTS

Marina Sanches Wünsch*
Paulo Roberto Wünsch**

Resumo: A crise econômica atual de países que integram a União Europeia tem contribuído para estimular o debate acerca da democracia. Para uma análise das potencialidades e limites da democracia destes países, considera-se oportuno abordar o surgimento dessa integração e, especialmente, a exigência da cláusula democrática para integrá-la. Para tal, efetua-se uma sintética revisão do contexto e dos tratados firmados até a conformação da União Europeia e da cláusula democrática. Na sequência, analisam-se aspectos da crise econômica e sua relação com a ênfase conferida ao papel do mercado em detrimento do Estado e seu reflexo na democracia e nos Direitos Humanos a partir da redução dos direitos sociais.

Palavras-chave: Direito comunitário europeu. Crise. Cláusula democrática. Direitos fundamentais sociais.

Abstract: The current economic crisis in countries that comprise the European Union has helped to stimulate the debate on democracy. For an analysis of the potential and limits of democracy in these countries, it is considered appropriate to address the emergence of this integration and, especially, the requirement of the democratic clause to integrate it. For that purpose, a synthetic review from the context and the treaties signed to the current formation of the European Union and the democratic clause is performed. In the sequel, aspects of the economic crisis and its relationship with the emphasis on the role of the market to the detriment of the State and its reflection on democracy and Human Rights from the reduction of social rights are analyzed.

Keywords: European union law. Crisis. Democracy clause. Social fundamental rights.

** Mestranda em Direito do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos; Bolsista Capes/Prosup e Membro do Grupo de Pesquisa Direito Sanitário no Rio Grande do Sul; Advogada nas áreas de Direito Civil, Imobiliário e Trabalhista; marina20_bg@hotmail.com

** Pós-doutorando pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Doutor em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul; Professor da Faculdade de Integração do Ensino Superior do Cone Sul (Fisul-Garibaldi); Professor da Universidade de Caxias do Sul, RS; pvinte@terra.com.br

Introdução

A União Europeia, além de promover a integração econômica, contribuiu para fomentar valores culturais e políticos, como a democracia representativa e pluralista, além dos Direitos Humanos. Uma das maneiras como isso ocorreu foi por meio da condicionalidade política da cláusula democrática enquanto requisito para integrar a União Europeia.

Assim, pretende-se abordar acerca da vigência da chamada cláusula democrática diante da crise econômica atual. Para se analisar isso, é fundamental considerar o processo de globalização do século XX, o qual experimentou algumas características, como o aprofundamento da internacionalização econômica, o predomínio do capital financeiro, a nova divisão internacional do trabalho, as mudanças no papel do Estado, a hegemonia das ideias de recorte neoliberal e a exaltação dos Direitos Humanos e da democracia liberal como valor universal.

Em relação à expansão da globalização dos mercados, constatou-se um impulso a partir do enfrentamento da crise dos anos 1970, por meio da liberalização econômica que possibilitou ao capital produtivo, comercial e financeiro deslocar-se em razão da desregulamentação da economia e da limitação do papel do Estado. Esse processo foi induzido pelo capital, sobretudo o financeiro, isto é, aquele cuja lógica predominante era a especulação organizada em torno dos mercados de câmbio e das taxas de juros.

Ou seja, o enfrentamento da crise do princípio dos anos 1970 ocorreu por intermédio da adoção de políticas econômicas de recorte neoliberal que revisavam o papel do Estado e, paradoxalmente, impulsionavam a formação de blocos econômicos, como indica o crescimento da Comunidade Europeia. Como parte desse processo, promoveu-se a elevação da taxa de juros, efetuou-se a abertura comercial e financeira, realizou-se a desregulamentação das relações de trabalho, precarizando-as, privatizaram-se empresas estatais com papel estratégico na economia e reduziu-se o padrão de proteção social, processo que se aprofundou a partir da crise atual em diversas nações da Europa.

Dessa forma, o papel deste Estado liberal tornou-se fundamentalmente o de garantir as liberdades individuais referenciadas na noção de liberdade enquanto possibilidade de se fazer o que a Lei natural ou positiva não prescreveu, traduzidas no destaque conferido aos Direitos Cívicos e Políticos.

Além disso, após os anos 1970, aprofundou-se um sistema internacional de dominação e subordinação, em que foi estabelecida uma hierarquia entre os Estados nacionais ou mesmo organismos internacionais, cada vez mais comprometidos com os interesses do capital. Portanto, estabeleceram-se relações de poder decorrentes da influência de suas ideias, da força militar e da importância econômica na ordem do capital mundial, possibilitando induzir às demais nações sua política econômica.

Ao mesmo tempo, ganhou destaque a defesa da democracia liberal do Estado enquanto garantia aos direitos fundamentais, como a liberdade de pensamento, de imprensa, de religião, de reunião, de participação mediante a qual se exerceu a soberania popular a partir da igualdade formal.

É em meio a essa realidade que a União Europeia, na década de 1990, tornou-se referência de respeito à democracia e aos Direitos Humanos perante a comunidade internacional. Os indicativos disso são evidenciados por meio da evolução do princípio da cláusula democrática e da criação da Corte Europeia de Direitos Humanos.

Mais especificamente em relação à cláusula democrática, ressalta-se que ela obriga os seus contratantes a promoverem a democracia e a respeitarem os Direitos Humanos além da efetivação da cooperação política e econômica. Esse compromisso com o desenvolvimento social, econômico e cultural, mediante a promoção da democracia, da erradicação da pobreza, da solidariedade, da autodeterminação e da não intervenção nos países, encontra-se explicitado em diversos tratados da então Comunidade Europeia e atual União Europeia.

Contudo, diante da crise econômica atual, emerge a indagação sobre a vigência da chamada cláusula democrática, uma vez que ela incide na política adotada pelos Estados-membros, com reflexo na democracia e nos Direitos Humanos desses países. Desse modo, o presente artigo traz, primeiramente, breves considerações históricas acerca da União Europeia, a fim de mostrar como ela evoluiu com o passar do tempo e, em um segundo momento, trata da consolidação da cláusula democrática no contexto europeu, para finalmente abordar como a crise na Europa pode ou não interferir em todo esse processo de consolidação da democracia e respeito aos Direitos Humanos.

1 Considerações acerca da formação da União Europeia

A 2ª Guerra Mundial foi um acontecimento potencializador da necessidade e aprovação de uma Declaração Universal dos Direitos Humanos pelos Estados-membros das Nações Unidas. Esta Declaração, por exemplo, contempla o respeito à autodeterminação dos povos e o direito à vida, à defesa da soberania do povo enquanto base da democracia a partir da eleição de governantes por meio de democracia direta ou participativa.

Além disso, a 2ª Guerra fez emergir a necessidade de certa unidade especialmente na Europa, uma vez que o conflito dizimou boa parte da sua população, arruinou a economia e destruiu cidades. Portanto, sob o impacto das atrocidades, de aniquilamento material e de vidas, tornou-se indispensável cessar o conflito por intermédio da paz e da garantia dos Direitos Humanos com certa unidade para reerguer as nações e a economia. Ou seja, tornou-se imperativo o fortalecimento da unidade em razão da “[...] existência de problemas comuns a todos os Estados – problemas políticos, econômicos, sociais e de defesa – que só em conjugação de esforços poderiam eficazmente ser enfrentados.” (CAMPOS, 2004, p. 35).

Nesse contexto, adquirem papel protagonista os Estados enquanto atores do processo de articulação dessa aliança das Nações Unidas e do pacto entre as forças políticas e sociais vinculadas ao keynesianismo e à social democracia europeia. Esse “acordo” aconteceu em torno da defesa do Estado, como organizador do pacto corporativo entre governo, sindicatos e capital, pretendendo assegurar o crescimento econômico e a “paz social”, fundamentalmente no período entre 1950 e 1960 (FIORI, 2003, p. 13).

Em maio de 1950, surge o texto da Declaração de Schuman, escrito por Jean Monnet, conclamando os Estados europeus a fundarem uma Organização Internacional Supranacional para assegurar a paz e a estabilidade econômica, com a intenção de competir com os Estados Unidos. Esse texto constitui o fundamento do surgimento da União Europeia, razão pela qual Monnet é considerado como seu idealizador. Entretanto, cabe salientar que sua criação se deve especialmente à necessidade da estabilidade econômica, a fim de assegurar o protagonismo da Europa diante do poderio dos Estados Unidos (SILVA, 2011, p. 19-20). Em suma:

Do mesmo modo, assaltava-lhe o temor de que o capital americano, injetado pelo Plano Marshall, deixasse as potências europeias eternamente dependentes e apáticas. O único meio de escapar dessa armadilha era através da promoção de um esforço comum dos Estados que garantisse, coletivamente, um futuro de paz e estabilidade econômica. (SILVA, 2011, p. 21).

Diante dos objetivos de paz e estabilidade econômica, um ano após a proposta lançada por Monnet, é assinado o Tratado de Paris, do qual se origina a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). A importância deste Tratado deve ser compreendida à luz do que representava o carvão e o aço enquanto matéria-prima naquele momento de predomínio do capital produtivo. Afinal, estava em curso a Segunda Onda de transformações produtivas com base na organização do trabalho de cunho taylorista/fordista com uso intensivo de força de trabalho, em que se efetuava a produção em série de mercadorias melhores e novas, destinadas a um mercado consumidor crescente em razão da renda, do crédito e da maior internacionalização da economia.

O Tratado de Paris foi assinado em 18 de abril de 1951, formalizando juridicamente a construção CECA e contou com a participação da França, República Federal da Alemanha, Itália, Países Baixos, Bélgica e Luxemburgo. Os objetivos perseguidos pelo Tratado, este assinado pelos referidos países, foram de: “[...] construir uma paz duradoura no continente; reerguer a região política e economicamente, recuperando o seu papel de protagonista nas relações internacionais; afastar o avanço do perigo comunista.” (SILVA, 2011, p. 25). Portanto, objetivava reerguer a economia intuindo retomar o protagonismo e, simultaneamente, combater a crescente influência comunista do Pós-Segunda Guerra, já que nessa época havia uma intensa disputa em torno do projeto de sociedade, isto é, capitalista ou socialista. Assim, o fortalecimento do capitalismo dependia do crescimento da economia e da expansão dos direitos sociais, o que requeria um pacto social e cooperação entre as nações.

Contudo, também havia a disputa pela hegemonia das nações europeias com os Estados Unidos, como se verifica nos tratados que buscavam ampliar a integração da Europa. Em 25 de março de 1957, dois outros tratados foram assinados, estes formaram a Comunidade Econômica Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atômica, denominados Tratados de Roma.

Os Tratados de Roma marcaram decisivamente o início da marcha para o mercado comum (CAMPOS, 2004, p. 55), com suas diversas alterações favorecia, inclusive em relação à estrutura da Comunidade. Nesse momento, tudo ia muito bem para a lógi-

ca da reprodução ampliada do capital, isto é, produção, circulação e realização combinada com crescimento econômico, em virtude do papel indutor do crescimento econômico por meio do Estado-Nação, o que possibilitou ter os “anos dourados” do capitalismo.

Porém, no início dos anos 1970, vivenciou-se uma crise estrutural do capitalismo, à medida que se combinou queda generalizada da taxa de lucro com estagnação econômica, elevação generalizada dos preços e esgotamento das ferramentas tecnológicas da Segunda Revolução Industrial, originando-se uma recessão.

A forma como isso se manifestou foi por intermédio do colapso do sistema financeiro internacional de Bretton Woods (1971), com a decretação unilateral da desvinculação do dólar em relação ao ouro, pelo Presidente Richard Nixon; do *boom* de produtos de 1972-1973, ocasionando a deflação; da crise gerada pela decisão da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de elevar o preço do barril de petróleo em 1973.

Com a redução do crescimento econômico dos países desenvolvidos e da taxa de lucro, os proprietários do capital e seus intelectuais orgânicos passaram a questionar o papel do Estado, a defender a abertura da economia e a promover a reestruturação da base produtiva. Diante disso, ressurgiu revigorado o debate teórico entre adeptos da política econômica de orientação keynesiana e defensores da orientação neoliberal em torno da forma de regulação das atividades econômicas, se ela deve ser realizada por intervenção estatal ou pelo livre jogo das forças de mercado. Este debate resultou vantajoso para os neoliberais, como indica a adoção de políticas econômicas pelos países desenvolvidos, especialmente na Inglaterra, a partir do Governo de Thatcher (1979); nos Estados Unidos, do Governo Reagan (1980) e na Alemanha, com o Governo Kohl (1982). Fato este reforçado pela queda do Muro de Berlim e pelo colapso e desagregação da União Soviética no final da década de 1980, o que incidiu na fragilização da luta da classe trabalhadora diante da crise de alternativa socialista.

Nesse contexto, aconteceu em 1978 a mudança da chamada “Comunidade Europeia” pela “União Europeia”, mediante uma autorização do Parlamento Europeu. Esta mudança não foi uma simples alteração de designação, mas refletiu melhor o modelo de integração pretendido e a adesão de mais países à lógica da economia de mercado com redução do papel do Estado-Nação.

E como parte desse processo que, a partir dos anos 1970, a Comunidade Europeia passou a contar com o dobro de Estados-membros, em razão da adesão da Grã-Bretanha, Dinamarca e Irlanda, em 1972, da Grécia em 1981, da Espanha e de Portugal, em 1986 e, finalmente em 1995, da Áustria, Suécia e Finlândia, até chegar aos atuais 27 Estados-membros.

Esse crescimento gradativo contribuiu para acentuar a necessidade de aprimoramento da organização institucional. Um exemplo é a constituição do parlamento europeu, que a partir do Ato de 20 de setembro de 1976 passou a ser formado por meio de eleições de eurodeputados, via sufrágio universal pelos Estados-membros da então Comunidade Europeia (SILVA, 2011, p. 31).

Além disso, no ano de 1986, foi assinado em Luxemburgo e Haia o Ato Único Europeu (AUE), que concretizou diversas mudanças nos tratados anteriores. E, especial-

mente, anunciou a concretização da União Econômica Monetária (UEM). E principalmente, pela primeira vez, fez referência de maneira expressa ao princípio da democracia.

Esse processo em curso ganhou impulso a partir da queda do Muro de Berlim em 1989 e incidiu na configuração geopolítica da Europa e do mundo. Como parte dessa realidade, aprofundam-se os laços econômicos e políticos da Europa, de modo que, em 1992, foi assinado o Tratado de Maastricht ou como também é conhecido o Tratado da União Europeia (TUE). Este Tratado dispõe em seu artigo 3º: “[...] a União dispõe de um quadro institucional único, que assegura a coerência e a continuidade das ações empreendidas para atingir os seus objetivos.” Por intermédio dele, consolidou-se a União Europeia, explicitaram-se as bases da política externa e de Segurança e formas de cooperação, assim como a cooperação policial e judiciária em matéria penal.

Também é a partir do Tratado de Maastricht que a União Europeia demonstra preocupação com a existência de uma possível indiferença com a liberdade, a democracia e o desenvolvimento humano na prática internacional do negócio.

Se a cultura da liberdade, da democracia, do respeito e do desenvolvimento da pessoa humana fixa um parâmetro de referência dificilmente posto em dúvida pelos países com regimes políticos liberais instalados, a prática internacional do negócio pode introduzir uma variável de indiferença nas relações entre a União Europeia e seus parceiros fora do espaço territorial europeu. (MARTINS, 2004, p. 14).

Dessa forma, a Constituição da União Europeia promoveu uma integração econômica entre os países e fomentou a cultura dos valores e da política do sistema democrático-liberal. No entanto, a União Europeia enfrenta o desafio da indiferença de parceiros comerciais fora do seu espaço territorial, bem como o de fazer prevalecer um espaço jurídico coletivo, em que se confere primazia do Direito Comunitário sob o Direito Nacional por tratar de uma União supranacional.

Posteriormente, o tratado de Amsterdã de 1997 introduziu reformas limitadas em virtude da falta de consenso entre os governos, uma vez que o bloco crescia em número de participantes. Em 2001 é assinado o Tratado de Nice, com o objetivo de preparar a União para futuras adesões (SILVA, 2011, p. 113-150).

Mas, é o recente Tratado de Lisboa, assinado em 2009, que apresenta alterações profundas na Estrutura da União, especialmente por derrubar a estrutura dos três pilares, incluindo o Conselho Europeu e o Banco Central no rol das instituições, além de conceder mais poderes ao parlamento europeu, entre outras mudanças (SILVA, 2011, p. 113-150).

Entretanto, diante da complexidade de integrar países com trajetórias e realidades diferenciadas, dificulta-se a ratificação de uma Constituição europeia. Possivelmente uma das razões é a falta de confiança dos próprios cidadãos europeus na União. Fato que se deve especialmente ao déficit democrático presente nas instituições europeias. Além disso, a crise econômica que ocorreu a partir de 2010 tem suscitado dúvidas em relação a quais são as reais vantagens materiais que a integração econômica pode gerar, já que a União Europeia surge como ação de enfrentamento à crise anterior, isto é, do início dos anos 1970.

2 A cláusula democrática e a União Europeia

O processo de integração da Europa, por meio da Constituição da União Europeia, enfatizou inicialmente aspectos econômicos e comerciais. As demais dimensões como as culturais, sociais e as políticas tiveram uma evolução mais lenta no âmbito da União Europeia, como indicam os tratados e programas de cooperação. Diante da importância da dimensão política, pretende-se explicitar sinteticamente como ocorreu a evolução da inserção do princípio democrático até a sua transformação em cláusula para a admissão de novos membros.

Os primeiros tratados da União Europeia foram os de Paris e Roma, porém, considerando que naquele momento o objetivo era a reconstrução da Europa no pós-guerra, estes não faziam qualquer referência ao princípio democrático. Em verdade, estes tratados visavam demonstrar principalmente quais eram as características e os objetivos da Comunidade Europeia. De acordo com o preâmbulo do Tratado de Paris, o objetivo perseguido era: “[...] criar, mediante a instauração de uma comunidade econômica, os primeiros fundamentos de uma comunidade mais larga e profunda [...] e lançar assim as bases de instituições capazes de orientar um destino doravante partilhado.”

Por sua vez, o Tratado de Roma em seu artigo 237, possibilitava qualquer país europeu a se tornar membro da Comunidade Europeia sem que houvesse regras específicas sobre como aconteceria esse processo de aprovação. A adoção de critério político para se tornar membro da Comunidade seria pela primeira vez mencionada em um documento denominado Relatório Birkelbach de 1962, formulado pelo Parlamento Europeu. Este documento tratava de definir quem poderia ser elegível para aderir à Comunidade Europeia e, nesse sentido, estabelecia três condições: uma delas o pré-requisito político, em que inclui a determinação de que o Estado deve garantir a existência da forma democrática de Estado (HOFFMANN; NETO, 2007, p. 341).

Desse modo, o Relatório de Birkelbach é considerado um dos primeiros documentos a citar explicitamente a exigência da democracia enquanto condicionalidade política para integrar a Comunidade Europeia. A aplicação dessa condicionalidade política foi utilizada na análise da solicitação de ingresso da Espanha na então Comunidade, transformada posteriormente na União Europeia.

No ano de 1962, a Espanha candidatou-se para aderir à Comunidade, contudo, diante das condições exigidas pelo relatório, seu pedido foi negado, pois na época, o país vivia sob o regime autoritário de orientação fascista de Francisco Paulino Hermenegildo Teódulo Franco y Barramonde. Esse episódio constitui um importante marco quanto à exigência da condicionalidade política para integrar a Comunidade Europeia.

Mesmo diante desse fato, de acordo com a maior parte da doutrina, somente após 35 anos da assinatura do Tratado de Paris, pela primeira vez se faz referência de forma expressa ao princípio da democracia com a assinatura do Ato Único Europeu em 1986. Ele incluiu referência explícita à democracia, ao enunciar em seu preâmbulo:

Decididos a promover conjuntamente a democracia, com base nos direitos fundamentais reconhecidos nas Constituições e legislações dos Estados-membros, na Convenção de Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e na Carta Social Europeia, nomeadamente a liberdade, a igualdade e a justiça social [...] (ATO ÚNICO EUROPEU, 1986).

Aqui já se consolidava uma consciência generalizada de que eram precisos novos impulsos na perspectiva da criação da União Europeia e isso passaria pela adaptação do sistema institucional europeu (CAMPOS, 2004, p. 58). Os organismos principais desse sistema institucional foram criados, sendo: o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia, a Comissão Europeia, o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Contas.

Além disso, a comunidade já vinha ampliando sua abrangência com a adesão de novos Estados europeus a exemplo da Grécia, de Portugal e da Espanha. A aprovação desses países ocorreu, contudo, com a recomendação de que eles deveriam assegurar e aperfeiçoar sua democracia institucional, embora não exista definido um método para avaliar essa condicionalidade. Sobre a motivação da adesão, observa Silva (2011, p. 44):

A motivação para essas adesões foi o interesse comunitário em promover a estabilidade no continente pela consolidação de sistemas democráticos e restauração do Estado de Direito naqueles países recém-saídos de experiência ditatoriais. As negociações definiram a concessão de importantes ajudas econômicas destinadas à modernização dos diversos setores estatais e à minimização dos desequilíbrios econômicos e sociais regionais.

Em relação a Portugal, por exemplo, entre 1974 e 1976, o país passou por uma grande instabilidade política e dificuldades econômicas. Assim, a adesão à comunidade europeia foi importante, pois partia do princípio de que haveria certas melhorias na economia e que a adesão contribuiria com a consolidação da democracia portuguesa (SOUSA, 2000, p. 193).

Por outro lado, cumpre ressaltar que Portugal, Grécia e Espanha também tinham muito a oferecer à Comunidade Europeia, porque facilitavam o deslocamento de capital, ampliando o mercado, uma vez que liberavam os entraves aos diversos tipos de fluxos internos e externos ao espaço comum, pois em 1993 caíram as barreiras à livre circulação de mercadorias, serviços e capitais.

Assim, com o acordo de Schengen, cujos signatários foram Portugal, Espanha, França, Alemanha, Bélgica, Holanda e Luxemburgo, criou-se a figura do cidadão europeu, já que as pessoas naturais dos países signatários do tratado passaram a poder morar e trabalhar em qualquer um destes países, bem como votar e se candidatar ao Parlamento europeu.

Ademais, à época, a Espanha ostentava o título de oitava economia do mundo. Entretanto, ressalva Silva (2011, p. 44): “[...] esse alargamento trouxe também regiões deprimidas, com sérios problemas de desequilíbrio internos, o que acabou refletindo em áreas fundamentais, como a pesca, agricultura, legislação trabalhista e sistema de votação.”

Mas, para além do sentido econômico da adesão de tais países, seu ingresso na Comunidade Europeia contribuiu para consolidar a compreensão de que a estabilidade

democrática está associada ao desenvolvimento econômico, pois a inserção na comunidade representava, além da modernização, a democratização do país (SOUSA, 2000, p. 198).

Portanto, a ajuda econômica sob a justificativa de modernização de diversos setores estatais a fim de superar os desequilíbrios e promover a consolidação de sistemas democráticos baseados no Estado de Direito promoveu a reforma do papel do Estado, especialmente após a queda do Muro de Berlim, em 1989; uma vez que pôe fim à divisão existente no continente europeu, propiciando um maior alargamento da história do bloco, com a adesão de antigas repúblicas soviéticas, como Eslováquia, Lituânia, Eslovênia, Estónia, além de países como a Polónia, Romênia, Bulgária e República Tcheca. Para estes países, do leste Europeu, o ingresso na União Europeia potencializava reafirmar sua identidade enquanto nações europeias. Para os demais países, a adesão à União daqueles contribuía para fortalecer o seu papel na economia mundial, visto que as ex-repúblicas soviéticas e países do ex-bloco socialista representavam um importante mercado (SILVA, 2011, p. 45-47).

A expansão para o Leste também refletiu na cláusula democrática, porque se durante o alargamento para o Sul já havia essa condicionalidade política, observa-se que a progressividade mais rigorosa da exigência desta cláusula se acentua com a expansão da própria União para os países da Europa Central e do Leste. Essa nova conjuntura promove uma reorientação em relação à opção preferencial anterior de alianças com os países da Europa Ocidental, os quais se vinculam à orientação do Estado Democrático de Direito e pela economia de livre mercado (MARTINS, 2004, p. 8-9).

Nesse sentido, estrategicamente, a União Europeia adotou os Critérios de Copenhague, aprovados pelo Conselho Europeu em 1993, os quais estabeleciam explicitamente condicionalidades que os Estados que desejassem aderir ao Bloco deveriam preencher, como:

- (a) dispor de instituições estáveis, garantindo a democracia, a primazia do direito, os Direitos Humanos, o respeito das minorias e sua proteção;
- (b) dispor de uma economia de mercado viável e capaz de enfrentar a concorrência e participar do dinamismo do mercado interno da União;
- (c) dispor de instituições suscetíveis de assegurar o cumprimento as obrigações decorrentes da adesão à União, a adoção e a observância do aquis comunitário e de engajar-se nos objetivos da união política, econômica e monetária. (CRITÉRIOS DE COPENHAGUE, 1993).

A cláusula democrática que já havia sido referida no preâmbulo do Tratado da União Europeia é agora ampliada e melhor explicitada por meio dos Critérios de Copenhague. Essa decisão do Conselho Europeu tem por base o artigo 49 do Tratado da União Europeia de 1992, que se refere às condições a serem adotadas no processo de adesão de novos Estados-membros, das quais fazem parte o respeito ao princípio da democracia e pelos direitos do Homem. Sobre o conteúdo do princípio democrático no Tratado da União Europeia, conforme dispõe Campos (2004, p. 271):

Por um lado, o princípio identifica-se com uma determinada *concepção sobre a legitimidade, a organização e o exercício do poder político* e encontra a sua expressão

- no quadro comunitário como nas Constituições dos Estados-membros - no sistema da *democracia representativa e pluralista*. Paralelamente, como expressão de uma exigência irrecusável nos planos ético, social e político, o princípio democrático implica o *respeito dos direitos fundamentais* tal como estes são enunciados e salvaguardados não só em algumas disposições dos Tratados, mas, sobretudo, nas Constituições dos Estados-membros e nos instrumentos internacionais que os Estados aderiram.

Dessa maneira, a exigência da democracia representativa e pluralista como base da salvaguarda dos direitos fundamentais gradativamente se consolida enquanto compromisso e exigência da União Europeia, o que ganha importância, especialmente diante do alargamento em relação à adesão de novos Estados-membros e da necessidade de aperfeiçoamento do processo de integração, pois novas adesões poderiam também ocasionar uma paralisação na estrutura da instituição. Como parte do processo, foi assinado em outubro de 1997 o Tratado de Amsterdã, que define de maneira clara e precisa a manutenção do regime democrático.

De acordo com seu artigo 7º, o Conselho Europeu tem a prerrogativa de agir quando provocado, para verificar a existência de uma grave e persistente quebra de princípios, como, por exemplo, uma violação ao princípio da democracia.

Posteriormente, efetua-se o Tratado de Nice, assegurando que o Conselho Europeu pode verificar o risco manifesto de violação grave dos direitos fundamentais e da condicionalidade política com o propósito de lhes dirigir recomendações apropriadas, o que é considerado pelos doutrinadores um aviso prévio à condicionalidade política, pois o Conselho Europeu, ao verificar um risco manifesto de violação grave dos direitos fundamentais, pode dirigir aos Estados recomendações apropriadas para evitar que a cláusula democrática seja violada.

Ainda em relação a possíveis futuros alargamentos, uma importante inovação é introduzida pelo Tratado de Lisboa, pois seu texto demonstra a importância da notificação a cada Estado-membro sobre o candidato à adesão, ou seja, é fundamental a concordância dos países já membros no processo de adesão, inclusive no início das tratativas (PANCERI, 2001, p. 74-75).

Dado o exposto, observa-se que o processo de alargamento da União Europeia ocorre e reflete significativamente na consolidação e aumento da cláusula democrática enquanto uma condicionalidade política. Nesse sentido, representou uma série de estímulos para a redefinição dos regimes políticos na Europa setentrional, por outro lado, ainda não haviam sido estabelecidos quais os critérios para se analisar o nível ou a qualidade das democracias (HOFFMANN; NETO, 2007, p. 351).

Cumpram também destacar que uma economia forte significava para os Estados que buscavam aderir à União uma maior interdependência, mas com a afirmação da economia do país e a manutenção da democracia. Em suma, pode-se afirmar que o conceito de democracia se articula fortemente com a ideia de desenvolvimento econômico a partir do Estado Democrático de Direito, sob influência teórica liberal. Nesse sentido, o Estado deve assegurar os direitos fundamentais como os direitos à liberdade de pensamento, de religião, de imprensa, de reunião, entre outras liberdades, as quais são a base

da democracia, uma vez que a institucionalidade permite a participação política, guiada pela vontade individual das pessoas assegurada pela igualdade jurídica, o que permite assegurar os direitos.

Consequentemente, este conceito de democracia acaba por enfatizar o funcionamento das instituições e seu caráter sufragista, participativo e representativo, reduzindo ou omitindo as condições sociais para assegurar a democracia plena. Portanto, o desenvolvimento desigual no interior do Estado e entre os Estados-membros, principalmente no que diz respeito à progressividade dos direitos sociais, deixa de ser fundante para a democracia. A isso se pode acrescentar o que observa Neves (2009, p. 100):

É inconcebível que uma Constituição supranacional transversal, por meio da qual igualdade jurídica e democracia política estão entrelaçadas, possa desenvolver-se com base em Estados autocráticos com constituições instrumentais ou em Estados aparentemente democráticos com constituições simbólicas. (NEVES, 2009, p. 100).

Cabe observar que o fato de haver uma Constituição supranacional com garantia de igualdade jurídica, não significa que todos os seus signatários tenham efetivamente superado o Estado autocrático ou mesmo deixado de ter “Constituições simbólicas”. Fato este que possivelmente ocorreu em razão do ingresso na União Europeia que em muitos casos se dava motivado por fragilidades das economias. Diante dessa situação, países dispunham-se a assinar acordos e Tratados nos quais se comprometiam em adotar plenamente o *acquis* comunitário em particular no campo político e jurídico (MARTINS, 2004, p. 9).

No entanto, a adesão à União Europeia, assim como o desenvolvimento econômico, não são suficientes para reduzir essas desigualdades e melhorar a qualidade democrática de diversos países, como se pode verificar na crise vivenciada atualmente.

3 A crise e a incidência na cláusula democrática e nos Direitos fundamentais sociais

Especialmente a partir de 2010, irrompeu na Europa a chamada crise da dívida soberana, em razão das dificuldades de alguns países europeus, como Grécia, Portugal, Irlanda, Itália e Espanha em pagar suas dívidas. Esta crise reflete a situação destes países, que não conseguem gerar crescimento econômico suficiente para cumprir os compromissos firmados perante seus credores, ao longo das últimas décadas, o que acarretou no próprio aumento da dívida externa e interna.

Tal crise evidencia um descompasso entre o capital produtivo com crescimento estagnado e o crescimento do capital financeiro, cuja expansão se reflete no domínio da financeirização da economia. Em vista disso, reduz-se o papel do capital que cria riqueza e postos de trabalho e ganha relevo o capital que se beneficia da especulação, a exemplo das taxas relativamente elevadas de juros. Uma das formas como isso se manifesta é na busca de retorno com valorização do capital a curto prazo, a exemplo do que ocorre no setor financeiro via dividendos aos acionistas e os ganhos potencializados na Bolsa e fundos de investimentos.

Ou seja, o investimento de ganhos no mercado financeiro se tornou uma atrativa opção e contaminou os demais capitais. Assim, o crescimento da financeirização da economia é induzido em meio à desregulamentação da economia, tornando os governos reféns do mercado que passa a definir a política econômica e social, especialmente em razão da redução do papel do Estado, que deixa de ser agente indutor e dinamizador de projetos de industrialização e de investimentos em obras públicas, para se tornar um mero regulador.

Ao mesmo tempo que ocorre a perda da potencialidade do Estado-nação em promover o crescimento econômico via capital produtivo, há um desenvolvimento industrial desigual entre os países no que se refere à criação de um espaço de livre circulação de mercadorias, trabalho e capital, possibilitando a livre concorrência e eliminando a possibilidade de competitividade destes países. Por isso os países mais atingidos pela crise são aqueles em que o nível de desenvolvimento do seu parque fabril é menor, a exemplo da Grécia, Itália, Espanha e Portugal, entre outros.

A título de exemplo, a Grécia é um dos países em que a crise econômica mais tem se refletido, isto é, onde a situação é mais crítica, pois teve sua atividade econômica reduzida. As suas dívidas tornaram-se tão grandes que ultrapassaram o valor da economia do país, o que levou o próprio Primeiro Ministro grego a assumir que o país não tinha condições de pagar seus compromissos financeiros.

Além das consequências econômicas e sociais, a crise acarreta implicações políticas e até mesmo jurídicas enormes, a exemplo de Portugal, da Espanha e da própria Itália. Nesses países foram adotadas medidas mais austeras para tentar conter a crise, como o aumento de impostos; as reformas nas leis trabalhistas com a redução de direitos; o corte de gastos públicos comprometendo a capacidade de investimento do Estado e; consequentemente, a diminuição da proteção social. Destacam-se alguns números da crise:

Os países desenvolvidos do mundo somados com os países que compõem a União Europeia tinham em 2007 uma taxa de desemprego de 6%, enquanto em 2009, esta passou para 8,4%, ou seja, 13,7 milhões de desempregados a mais em apenas dois anos. A Grécia tem 17% da população desempregada. Além disso, o governo espanhol aprovou reformas para as leis trabalhistas que ampliam o poder das empresas para a dispensa coletiva de trabalhadores. A indenização do trabalhador despedido passa a ser de apenas 20 dias por cada ano de serviço, com um máximo de 12 meses e 8 daqueles 20 dias passam a ser financiados pelo Fundo de Garantia Salarial; as indenizações pagas ao trabalhador com contrato temporário passam a ser de apenas 8 dias de salário por cada ano de serviço. Além disso, o governo aumenta a idade de reforma, de 65 para 67 anos. (PORTAL VERMELHO, 2013).

Além disso, a taxa de desemprego alcança níveis excepcionais na Espanha, onde atinge 26,6% da população economicamente ativa, e em Portugal, em que chegou a 17,6%, conforme dados disponibilizados pela União Europeia. Por outro lado, os países que fundaram a União e que conseguiram estabilizar suas economias no seio desta, mesmo com a crise, alcançam níveis de desemprego ainda relativamente baixos, como é o caso da Alemanha, que tem um índice de 5,3% e Luxemburgo, também com 5,3% (UNIÃO EUROPEIA, 2013).

Isso permite inferir que os reflexos da crise são diferenciados entre os países que integram a União Europeia, em razão do desenvolvimento econômico desigual destes países, ou seja, os índices de desemprego refletem a taxa de crescimento econômico diferenciado. As estatísticas da União Europeia mostram, em especial, que a Alemanha, mesmo com a crise, continuou alcançando um crescimento econômico de 4,2% em 2010, mas que diminuiu para 0,5% no auge da crise em 2013. Já em países como a Espanha, houve um decréscimo na atividade econômica em 2013 de -1,4%, em Portugal -1,9% e na Grécia de -4,4%. Ou seja, houve uma redução na atividade econômica em 2013 (UNIÃO EUROPEIA, 2013).

Outro dado de realidade revela que um dos impactos da crise é o crescente número de europeus que, no período entre 2009 e 2012, desejam deixar seu país na busca de perspectivas e melhores condições de vida, o que de fato representa uma inversão no fluxo migratório histórico Sul-Norte, Norte-Sul. Entre os portugueses, subiu o índice de 14 para 27% dos que querem sair do país. Na Espanha, pulou de 8 para 15%, na Itália, de 17 para 26% e na Grécia, de 17 para 24% (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2013).

Esses dados revelam que a redução do crescimento econômico incide no desemprego crescente que afeta as condições sociais da população ao ponto de a parcela desta desejar imigrar, bem como tornam visível o crescimento desigual e as situações paradoxais entre os países da União, ou seja, demonstram que o mesmo processo que produz a integração e fomenta o processo civilizatório também é gerador de contradições por meio de um desenvolvimento desigual promovendo redução de direitos. E, portanto, fazem questionar qual o papel desempenhado pela própria União diante desse contexto.

No caso de Portugal, diante das medidas de austeridade, coube ao Tribunal Constitucional Português analisar a constitucionalidade das medidas adotadas que visam à redução remuneratória dos servidores públicos em um percentual de 3,5 a 10%. O referido Tribunal decidiu por declarar constitucional a lei que reduzia a remuneração, entretanto, cumpre ressaltar que houve votos divergentes, os quais consideraram as normas analisadas inconstitucionais por violação do princípio do Estado de Direito Democrático (TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PORTUGAL, Acórdão n. 396/2011).

Outra medida aplicada se refere ao corte de recursos destinados ao sistema de proteção social; estas medidas refletem diretamente na redução de direitos fundamentais já conquistados, fator que pode inclusive ser considerado comprometedor ao princípio da dignidade humana. Um exemplo disso é o corte de quase 80% da ajuda alimentar para os pobres, reduzindo o programa de ajuda alimentar de 500 milhões de euros para 113 milhões de euros. Tal medida pode agravar o problema da fome no continente, ainda mais no momento em que cresce de forma acelerada a taxa de desemprego. Hoje, cerca de 43 milhões de pessoas enfrentam o risco de pobreza alimentar no território europeu, ou seja, estas pessoas não conseguem pagar uma refeição adequada a cada dois dias. E essa é uma situação que tende a se agravar e reflete uma realidade incompatível com o projeto de integração no velho continente (WEISSHEIMER, 2013).

Em resposta à crise, as medidas adotadas pela União até o momento têm se restringido à liberação de uma série de pacotes de resgates para tentar equilibrar a economia dos países em maior dificuldade, enquanto os países efetuam cortes nos investi-

mentos sociais e direitos no mundo do trabalho. Entretanto, estas medidas no sentido de tentar estabilizar a economia dentro de um curto prazo, não enfrentam as causas estruturais da crise e não encaminham a crise para uma solução definitiva, muito pelo contrário, geram uma incerteza quanto ao futuro da própria União e da capacidade de suas instituições, além de refutarem um dos critérios aprovados pelo Conselho Europeu em Copenhague no ano de 1993, isto é, de garantirem a democracia, a primazia do direito e dos Direitos Humanos.

Esse cenário paradoxal, no qual a União Europeia adota medidas para salvar bancos e o capital rentista, ao mesmo tempo promove um retrocesso de direitos sociais consolidados e contribui para o ressurgimento das mobilizações sindicais, situação que vem causando uma série de tensões no continente, as quais levaram a inúmeros protestos públicos na Grécia, Espanha, Itália e Portugal. Como afirma Habermas (2011):

Todos os governos interessados estão desorientados e paralisados perante a difícil escolha entre, por um lado, os imperativos dos grandes bancos e das agências de notação e, por outro, o receio face à perda de legitimidade junto das respectivas populações frustradas, que os ameaça. O incremento imponderado denuncia a falta de uma perspectiva mais ampla.

No que se refere aos países mais afetados pela crise, observa-se que são os mesmos países que tiveram de passar por reformas liberais no sentido de proeminência do mercado em detrimento do papel do Estado e que realizaram esforços para aderir à cláusula democrática, afinal, almejavam o desenvolvimento econômico mediante o ingresso na Comunidade.

Ocorre que a crise reflete as contradições provocadas pelas desigualdades entre nações e povos em meio à adesão ao euro e à redução da capacidade de decidir e investir dos Estados, especialmente nos países com economias frágeis incorporados à União Europeia.

Entre as consequências desta crise, pode-se apontar a redução dos direitos sociais, acentuados a partir da adoção de políticas econômicas de recorte liberal com redefinição do papel do Estado e ampliação do poder do mercado no âmbito da União Europeia. Como parte desse processo, a cláusula democrática adquiriu um sentido de enfatizar a democracia enquanto possibilidade de participação a partir do funcionamento de instituições que assegurem a igualdade formal e a liberdade individual.

Entretanto, o limite desse conceito de democracia está em não advogar que a participação nas decisões requer o usufruto de um padrão básico de vida enquanto condições sociais materiais e espirituais que possibilitem a atualização de todas as potencialidades das pessoas para terem autonomia nas decisões. Portanto, passa a desconsiderar a cidadania como o reconhecimento de acesso a um conjunto de condições básicas com a intenção de assegurar a autonomia nas decisões e permitir que a identidade se construa pela dignidade, solidariedade e não apenas pela propriedade ou igualdade formal.

Considera-se oportuno o alerta de Barreto (2009, p. 258):

A teoria democrática tem se ocupado, principalmente, com as estruturas partidárias, a burocracia, a fragmentação do poder, a governabilidade, o peso do Estado, etc. Não analisa os fundamentos de uma nova ordem interestatal e qual o papel do Estado nacional no âmbito do processo de globalização.

Assim, a preocupação da teoria democrática com foco na estrutura, na governabilidade e no peso do Estado sem a devida vinculação com a nova ordem e o papel do Estado, acaba por limitar o papel e a importância da cláusula democrática enquanto base jurídica do princípio democrático instituído pela União Europeia.

Essa limitação acentua-se se a democracia não estiver associada à proteção dos Direitos Humanos, em detrimento da ideia de democracia associada somente à participação, à igualdade formal e à liberdade individual; por consequência, deixando de considerar como necessária a democracia efetiva, a qual precisa dessas condições aliadas às condições sociais materiais e espirituais, para que todos possam participar de maneira ativa e autônoma na formação do Governo e no controle da vida social.

Isso significa que a noção de democracia deve estar associada à existência de instituições regularmente funcionando e que possibilitem a participação, mas que também haja as condições sociais e a garantia dos Direitos Humanos. Dessa forma, na modernidade, diante da conquista dos Direitos políticos, potencializou-se a consolidação de Direitos Sociais e, sobretudo, dos Direitos Humanos, gerando uma relação dialética entre democracia com estes direitos. Evidentemente, isso é objeto de controvérsia, o que somente amplia o valor da democracia.

Além disso, a ênfase da democracia enquanto institucionalidade, como, por exemplo, no Tribunal de Direitos Humanos da União Europeia, também incide na soberania popular:

Hoje, porém, com o avanço dos Direitos Humanos, a consolidação da União Europeia e de seu tribunal, o poder dos eleitos do povo – ou o poder do próprio povo ao eleger seus representantes e escolher uma política – diminui ante a dos tribunais. (RIBEIRO, 2010, p. 134).

Percebe-se, nessa afirmação, que atualmente, ao contrário da democracia antiga, a delegação do poder mediante a democracia representativa não confere poderes absolutos diante da ação dos tribunais, uma vez que o Estado Democrático de Direito encontra seus limites na base legal democraticamente instituída (RIBEIRO, 2010, p. 134).

Mas, convém reiterar que essa igualdade formal jurídica omite as desigualdades sociais, conforme ressalta Ribeiro (2010, p. 134):

Continua fecunda, pois “democrático” é um adjetivo de conotação bem positiva. Por outro, porém, ele está ainda demasiado confinada à esfera política. Somos iguais só nas eleições e, mal elas terminam, um surdo terceiro turno faz que decisões tomadas pelo demos sejam revertidas ou reduzidas pelos poderes da desigualdade, basicamente, mas não só, o capital. As relações de trabalho não foram democratizadas.

Ou seja, a democracia deve ultrapassar a mera igualdade formal jurídica para adentrar no conjunto das relações sociais, assim como contribuir para reduzir as desigualdades sociais para que ela não fique comprometida. Por isso, as medidas adotadas para enfrentar a crise que acentuaram as desigualdades reduzem os direitos sociais, a exemplo, dos direitos dos trabalhadores, comprometem a democracia e devem ser rejeitadas.

Especialmente ao se considerar que “[...] os direitos econômicos, sociais e culturais constituem uma garantia para a democracia, isto é, para o efetivo desfrute das liberdades civis e políticas.” (FIGUEIREDO, 2007, p. 40). Portanto, a promoção da democracia está intimamente vinculada ao próprio princípio da proibição de retrocesso em matéria de direitos sociais.

Desse modo, as medidas de austeridade adotadas pelos países em crise e que reduzem direitos sociais podem ser consideradas como uma afronta à cláusula democrática, desde que se entenda a democracia para além das condições institucionais. Principalmente

[...] deve-se compreender a idéia de que a violação de algum direito econômico, social ou cultural sempre acarretará a infringência aos direitos civis e políticos, porquanto a hipossuficiência econômico-social conduz à vulnerabilidade no gozo dos direitos civis e políticos. (FIGUEIREDO, 2007, p. 32).

O risco da cláusula democrática com base nessa compreensão é real à medida que os efeitos da globalização acentuados pela crise têm consequências sociais graves, especialmente, por meio da “flexibilização” desses direitos, como observa Sarlet (2013, p. 774):

Com efeito, dentre os diversos efeitos perversos da crise e da globalização econômica (embora não se possa imputar à globalização todas as mazelas vivenciadas na esfera social e econômica), situa-se a disseminação de políticas de “flexibilização” e até mesmo supressão de garantias dos trabalhadores (sem falar no crescimento dos níveis de desemprego e índices de subemprego), redução dos níveis de prestação social, desmantelamento dos sistemas públicos de saúde, aumento desproporcional de contribuições sociais por parte dos participantes do sistema de proteção social, incremento da exclusão social e das desigualdades, entre outros aspectos que poderiam ser mencionados.

Ademais, o Estado Democrático de Direito deve proteger a segurança jurídica das pessoas, ou seja, a segurança dos cidadãos de que seus direitos conquistados serão mantidos, pois a cláusula democrática não deve servir somente aos fins do interesse econômico, mas também aos direitos dos cidadãos europeus. Nesse sentido:

Así como es importante para que haya desarrollo económico que exista estabilidad en las reglas sobre la propiedad y los contratos, es igualmente importante, para asegurar la paz social y la legitimidad de las instituciones, que exista también estabilidad en las normas que protege los derechos sociales. (UPIMNY; GUARNIZO, 2008, p. 38).

Não se pode diminuir o nível de proteção destes direitos, por intermédio da legislação ou de medidas políticas e jurídicas. Portanto, é importante destacar o papel da população na esfera das políticas públicas, mediante mecanismos de participação e controle jurisdicional dos atos do poder público, especialmente quando se trata de medidas de caráter regressivo de direitos, uma vez que tais medidas não podem, em momento algum, mesmo em momento de crise, afastar o compromisso do Estado Democrático e Social de Direito com a garantia de uma existência digna para todos.

Constata-se que o reconhecimento ao princípio da proibição de retrocesso significa a manutenção de um patamar básico tanto em termos de proteção social quanto em termos de segurança jurídica.

Dos princípios do Estado Democrático e Social de Direito, em suma, daquilo que hoje corresponde ao modelo do Estado Constitucional, que exige a promoção e manutenção de um patamar mínimo tanto em termos de proteção social quanto em termos de segurança jurídica, o que necessariamente, dentre outros aspectos, abrange a garantia de um mínimo existencial, assim como a proteção contra medidas retroativa, e, pelo menos em certa medida, contra atos de cunho retrocessivo – ainda que de efeitos prospectivos – de um modo geral. (SARLET, 2013, p. 794).

A crise da Europa e os retrocessos profundos e rápidos de direitos nos países em crise expõem um cenário em que a supervalorização das instituições financeiras e a busca do crescimento econômico não eliminaram as contradições, as desigualdades sociais e econômicas, nem o desenvolvimento desigual entre as nações. Ao contrário, acentuam as contradições, as desigualdades sociais, o desenvolvimento desigual entre elas, elevam as disputas, a concorrência, em razão da direção desse processo, principalmente pela lógica do capital financeiro.

Em vista disso, o livre mercado não pode ser o meio principal capaz de garantir direitos, e Portugal e Espanha, pelo modo como ingressaram na União, são exemplos de que a busca pelo desenvolvimento econômico acaba por fim, muitas vezes, não garantindo direitos.

Ainda que os tratados da União Europeia prevejam normas de conteúdo político e social, que reforcem a democracia, o privilégio a questões econômicas e financeiras, uma das críticas dirigidas a este processo da União Europeia efetuada por Habermas (2011) aponta:

Essa “homogeneidade” assenta apenas numa estimativa das situações de vida social que seja aceitável do ponto de vista da justiça da repartição – e não no nivelamento das diferenças culturais. Acontece que é necessária uma integração política baseada no bem-estar social para que a pluralidade nacional e a riqueza cultural do biótopo da “velha Europa” possam ser protegidas do nivelamento, no seio de uma globalização cuja progressão é tensa.

O desafio de efetuar uma integração política baseada no bem-estar social em meio à pluralidade nacional implica a construção de normas jurídicas que assegurem aos Direitos Humanos o respeito à diversidade manifesta localmente e contribuam para superar as desigualdades.

Nesse caso, o uso da cláusula democrática pela União Europeia tem um papel fundante, desde que não restrinja sua compreensão de democracia ao sentido liberal. Portanto, a crise “[...] é a possibilidade que podemos testar: a democracia para além da política” (RIBEIRO, 2010, p. 135), é o momento de analisar as consequências do papel das instituições financeiras e de um projeto de integração sem a devida consideração com as desigualdades, ainda que haja uma institucionalidade “democrática” na Europa.

Torna-se urgente reafirmar o papel da cláusula democrática para além da democracia institucional, pois o que está em disputa é o projeto societário que se deseja

tencionar na defesa da democracia plena, enquanto garantia do respeito aos Direitos Humanos e que promova o desenvolvimento social.

Conclusão

A cláusula democrática foi sendo incluída progressivamente como objetivo e requisito para o ingresso de novos Países-membros na Comunidade Europeia, especialmente a partir da sua expansão para países do Leste europeu e do Mediterrâneo. Com isso, observou-se que a adoção da cláusula desempenhou papel significativo para a expansão da democracia com base nos valores da cultura do Estado Democrático de Direito.

Mas, essa condicionalidade da cláusula democrática, apesar de desempenhar importante papel na consolidação da democracia institucional por meio da igualdade jurídica e da possibilidade de participação, a partir da liberdade individual, de organização, de expressão, etc., não assegurou as condições sociais necessárias à autonomia das pessoas, como se verifica a partir da crise econômica atual.

Ou seja, no contexto atual, ainda se percebe que a cláusula está mais baseada em questões políticas e econômicas do que em questões jurídicas e sociais, uma vez que, embora ela já esteja institucionalizada, não significa necessariamente que seja respeitada ou invocada. A crise europeia, que é em sua essência uma crise das instituições e da própria democracia, pode desempenhar um papel importante ao conduzir um processo de mudança na própria eficácia da cláusula democrática ou, por outro lado, acarretar um grave retrocesso às conquistas democráticas.

Assim, a crise europeia permite debater e repensar o que se entende por democracia e a forma de sua institucionalização, a partir do momento em que não se aplica a cláusula democrática para assegurar direitos sociais e humanos, mas se limitar a exigências da democracia institucional.

Afinal, o conceito de democracia evoluiu com o tempo e hoje não engloba apenas um conjunto de direitos civis e políticos, uma vez que os direitos sociais trouxeram uma nova concepção de democracia, em que para alcançar uma democracia plena é preciso que ocorra uma reciprocidade, uma evolução conjunta dos direitos civis, políticos e sociais, pois a violação de um deles acaba por influenciar diretamente no exercício dos outros direitos conquistados.

Percebe-se que os retrocessos profundos e rápidos de alguns direitos sociais, como, por exemplo, a redução de direitos trabalhistas, o corte de gastos públicos, etc., acarretados pela crise, violam a segurança jurídica e o próprio Estado Democrático de Direito. Portanto, incidem na cláusula democrática que vincula todos os países que fazem parte da União; contudo, até o momento, a cláusula ainda não foi invocada, o que demonstra sua incipiente eficácia jurídica, decorrente do fundamento conferido à democracia.

Referências

ATO ÚNICO EUROPEU. 1986. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/new_overview_treaties.htm#overview>. Acesso em: 07 jan. 2013.

BARRETO, Vicente de Paulo. Direitos Humanos, Democracia e Globalização. In: _____. *20 anos de Constituição: os Direitos Humanos entre a norma e a política*. São Leopoldo: Oikos, 2009.

CAMPOS, João Mota de. *Manual de direito comunitário: o sistema institucional, a ordem jurídica e o ordenamento econômico da União Europeia*. 4. ed. Lisboa: FCG, 2004.

CRITÉRIOS DE COPENHAGUE, 1993. Disponível em: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/accession_criteria_copenhagen_en.htm>. Acesso em: 07 jan. 2013.

FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. *Direito fundamental à saúde: parâmetros para sua eficácia e efetividade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

FIORI, José Luís. *O vôo da coruja. Para reler o desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

HABERMAS, Jürgen. *Está em jogo a democracia*. 2011. Disponível em: <<http://www.presseurop.eu/pt/content/article/1106151-juergen-habermas-esta-em-jogo-democracia>>. Acesso em: 23 fev. 2013.

HOFFMANN, Andrea Ribeiro; NETO, Danilo Marcondes de Souza. O Processo de Institucionalização da Condicionalidade Política na União Europeia e sua Eficácia como um Instrumento de Promoção da Democracia. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, jul./dez. 2007.

MARTINS, Estevão de Rezende. O alargamento da União Europeia e a América Latina. *Revista brasileira de política internacional*, v. 47, n. 2, Brasília, DF, jul./dez. 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292004000200001>>. Acesso em: 23 fev. 2013.

NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

PANCERI, Juliana Wust. Os sucessivos processos de alargamento da União Europeia e a controversa adesão da Turquia. In: _____. *Mercosul e União Europeia: o estado da arte dos processos de integração regional*. São José: Modelo, 2011.

PORTAL DA UNIÃO EUROPEIA. Disponível em: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>>. Acesso em: 25 fev. 2013.

PORTAL DO INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=16737&catid=159&Itemid=75>. Acesso em: 23 fev. 2013.

PORTAL VERMELHO. 2013. *Crise financeira e sociedade: um olhar sobre a Espanha*. Disponível em: <http://www.vermelho.org.br/noticia.php?id_noticia=202332&id_secao=9>. Acesso em: 7 jan. 2013.

PORTUGAL. Tribunal Constitucional Portugal. *Acórdão n. 396/2011*. Disponível em: <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20110396.html>>. Acesso em: 07 jan. 2013.

RIBEIRO, Renato Janine. Democracia. In: BARRETO, Vicente de Paulo. *Dicionário de Filosofia Política*. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Algumas notas a respeito dos direitos fundamentais sociais e a proibição de retrocesso: desafios e perspectivas*. Disponível em: <<http://www.amatra4.org.br/cadernos/263-caderno-13?start=3>>. Acesso em: 23 fev. 2013.

_____. Os direitos fundamentais (sociais) e a assim chamada proibição do retrocesso: contributo para uma discussão. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*, ano 2, Disponível em: <http://www.idb-fdul.com/uploaded/files/2013_01_00769_00820.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2013.

SILVA, Karine de Souza. As instituições da União Europeia e as alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa. In: _____. *Mercosul e União Europeia: o estado da arte dos processos de integração regional*. São José: Modelo, 2011.

_____. De Paris a Lisboa: Sessenta anos de integração europeia. In: _____. *Mercosul e União Europeia: o estado da arte dos processos de integração regional*. São José: Modelo, 2011.

SOUSA, Fernando. Portugal e a União Europeia. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, DF, v. 43, n. 2, jul./dez. 2000. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292000000200009>>. Acesso em: 23 fev. 2013.

UPIMNY, Rodrigo; GUARNIZO, Diana. Es posible una dogmática adecuada sobre la prohibición de regresividad? Un enfoque desde la jurisprudência constitucional Colombiana. *Direitos fundamentais & Justiça*. Porto Alegre, v. 2, n. 3, p. 37-64, 2008.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. *Internacional: o que a crise da União Europeia ensina ao Mercosul?* Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2575:catid=28&Itemid=23>. Acesso em 23 fev. 2013.

Data da submissão: 31 de março de 2013
Avaliado em: 21 de abril de 2013 (Avaliador A)
Avaliado em: 14 de maio de 2013 (Avaliador B)
Aceito em: 14 de maio de 2013