



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

## **O SISTEMA POLÍTICO E A NOVA GOVERNAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA**

Tese apresentada à Universidade Católica Portuguesa para a obtenção do grau de mestre em  
Ciência Política e Relações Internacionais.

Por: Miguel Vaz Freire

Universidade Católica Portuguesa, Instituto de Estudos Políticos.

julho de 2018





## **O SISTEMA POLÍTICO E A NOVA GOVERNAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA**

Tese apresentada à Universidade Católica Portuguesa para a obtenção do grau de mestre em  
Ciência Política e Relações Internacionais.

Por: Miguel Vaz Freire

Sob a orientação de: Prof. Doutora Sónia Ribeiro

Universidade Católica Portuguesa, Instituto de Estudos Políticos.

julho de 2018



## ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	7
1. A UNIÃO EUROPEIA E A CRISE .....	9
1.1. Evolução da integração europeia: breve exposição .....	9
1.2. A Europa e as “crises” .....	15
2. INSTITUIÇÕES, MÉTODOS E FORMAS DE DECISÃO .....	25
2.1. As instituições da União Europeia: competências e participação no processo de decisão .....	26
2.2. Método de decisão supranacional ou método comunitário .....	33
2.3. Agências supranacionais.....	40
3. TEORIA POLÍTICA DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA.....	47
3.1. Federalismo .....	47
3.2. Neo-funcionalismo .....	51
3.3. Construtivismo .....	56
3.4. Intergovernamentalismo .....	58
3.5. Neo institucionalismo .....	61
3.6. Nova governação .....	64
4. CARACTERÍSTICAS E DESAFIOS DO SISTEMA POLÍTICO EUROPEU.....	67
4.1. Elementos intergovernamentais e supranacionais .....	67
4.2. Défice democrático e eurocepticismo.....	70
4.3. Sistema complexo em evolução .....	77
CONCLUSÃO.....	83
BIBLIOGRAFIA .....	87



*“L’Europe est née des crises, elle sera la réponse apportée à ces crises”*

Jean Monnet

## **INTRODUÇÃO**

A União Europeia (UE) tem sido afetada por várias crises desde há cerca de uma década, tendo-se sucedido a crise financeira, a crise da dívida soberana dos países periféricos e a iminência do “Grexit”, a crise dos migrantes e o “Brexit”.

A União Europeia reagiu a muitos destes desafios mudando as suas formas de ação e as suas regras, o que determinou uma diferente configuração da relação entre os Estados-Membros e a União Europeia, uma alteração do equilíbrio de poderes entre as instituições europeias, assim como a criação de novos protagonistas. Através deste trabalho procura perceber-se em que medida as crises mudaram a relação entre as instituições da União Europeia, e entre a União e os Estados que a integram, procurando-se também determinar as características do novo quadro da governação europeia.

Para esta análise, procede-se no *ponto 1* a uma breve exposição sobre a evolução do projecto europeu, desde a década de 50, fazendo referência aos mais importantes passos de aprofundamento e alargamento. Seguidamente, analisa-se o impacto da instabilidade dos mercados financeiros e da situação dos países com dívidas públicas sobre a zona euro e como esse quadro desafiou a moldura institucional da União Europeia, determinando primeiro respostas urgentes através de soluções transitórias ou intergovernamentais, e desencadeando depois processos de reforma. A crise migratória, o terrorismo e a decisão do Reino Unido de

abandonar a União Europeia são outros dos grandes desafios da Europa, para os quais ainda não existem soluções de consenso.

No *ponto 2* optou-se por fazer uma exposição sintética do quadro das instituições da União Europeia, das suas competências, dos princípios orientadores da respetiva actuação e das relações recíprocas (interinstitucionais). A partir dessa análise é possível equacionar em que medida o contexto de crise alterou a relevância do “método comunitário” de decisão, assim como proceder à análise do papel desempenhado por novas entidades (p.ex.: agências).

O *ponto 3* é dedicado à teoria política da integração europeia, expondo-se de forma necessariamente breve as principais concepções que explicam as suas causas, processos e formas.

A última parte (*ponto 4*) procura compreender a nova governação europeia à luz das duas grandes tendências que a influenciam: o supranacionalismo e o intergovernamentalismo. Para além destes elementos a governação da União Europeia deve ter em conta o eurocepticismo de vários sectores da opinião pública, o que será também tratado neste trabalho.

Por fim, conclui-se pela existência de um sistema de governação complexo, em evolução e que dificilmente se enquadra nas categorias tradicionais dos sistemas de governo.



# 1. A UNIÃO EUROPEIA E A CRISE

## 1.1. Evolução da integração europeia: breve exposição

A União Europeia é uma organização internacional composta na actualidade por 28 Estados-Membros, cuja origem remonta à famosa Declaração Schuman - proferida pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros francês, Robert Schuman em 1950 - sendo também inspirada pelo pensamento de Jean Monnet, outro dos fundadores do projecto europeu<sup>1</sup>.

As hostilidades do pós 2ª Guerra Mundial, designadamente a rivalidade franco-alemã em sectores estratégicos como o carvão e o aço, seriam ultrapassadas mediante ações concertadas, por outras palavras, por “uma solidariedade de facto” enquanto pilar basilar do processo de integração. Este processo motivou a criação das três Comunidades Europeias originais: a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), instituída pelo Tratado de Paris (1951), a Comunidade Económica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atómica (“Euratom”), pelos Tratados de Roma, em 1957.

O objetivo fundamental da construção europeia foi, portanto, a construção de uma “Europa organizada” tendo em vista a paz e o bem-estar dos povos<sup>2</sup>, prevalecendo, nesta medida e como melhor se verá, uma visão funcionalista sobre opções e perspectivas federalistas.

Com a integração europeia operou-se a criação de uma entidade económica e política *sui generis*, a partir da afirmação do respectivo ordenamento jurídico como uma unidade fundamental com características específicas. Para a sedimentação dessa ordem jurídica foi

---

<sup>1</sup> J. V. LOUIS, *A Ordem Jurídica Comunitária*, 5ª ed., Coleção Perspetivas Europeias, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo, 1995, 7.

<sup>2</sup> “A contribuição que uma Europa organizada e viva pode dar à civilização é indispensável para a manutenção de relações pacíficas”: Declaração Schuman ([https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration\\_pt](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_pt))

fundamental o papel desempenhado pelo Tribunal de Justiça. Assim, embora incidindo sobre diferentes âmbitos materiais, os três tratados originários foram sempre considerados como **juridicamente** inter-complementares<sup>3</sup> designadamente, pelo Tribunal de Justiça quando fazendo valer o seu poder de interpretação - através dos pedidos prejudiciais submetidos pelos órgãos jurisdicionais nacionais – afirmou, inequivocamente, ser fundamental interpretar cada um dos tratados à luz dos outros. Mais importante ainda foi a afirmação, por aquele tribunal, do *primado*, da *aplicabilidade direta* e do *efeito directo* como características fundamentais do ordenamento jurídico comunitário<sup>4</sup>.

Estes aspectos caracterizadores do direito europeu são explicáveis à luz dos conceitos e tendências clássicas na integração jurídica que distinguem entre *monismo* e *dualismo*. Como se verá com maior detalhe, o primeiro designa as situações de incorporação imediata, no direito interno, das normas criadas pelas instâncias internacionais, numa subordinação das ordens jurídicas nacionais aos *preceitos normativos supranacionais*, enquanto que o dualismo consubstancia a incorporação das normas supranacionais apenas quando “consentida” pelos Estados sendo, por isso, necessária a intermediação de um instrumento jurídico nacional<sup>5</sup>.

Nos finais da década de 60 e inícios da seguinte, assistiu-se ao primeiro alargamento das Comunidades Europeias com a adesão do Reino Unido, da Dinamarca e da Irlanda, e desse modo a Europa dos fundadores ou *Europa dos Seis* passou a ser a *Europa dos Nove*<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Apesar de apresentarem diferenças em várias matérias, algumas centrais, como, por exemplo, os poderes concedidos às instituições, ou a organização dos recursos judiciais, designadamente, no que respeita à admissibilidade das ações individuais: J. V. LOUIS, *A Ordem Jurídica*, 9.

“Em termos abstratos e formais, diz-se sujeito de Direito quem é suscetível de direitos e deveres, quem pode entrar em relações jurídicas, quem pode ser destinatário directo de normas jurídicas”: J. MIRANDA, *Curso de Direito Internacional Público*, 5ª ed., Principia, Lisboa, 2012, 186.

<sup>4</sup> O primado significa que o direito da União Europeia tem prevalência sobre o direito dos Estados-Membros. Assim, “(...) o Direito da União só pode ver respeitada a sua característica da uniformidade se (...) *todo* o Direito da União prevalecer sobre *todo* o Direito estadual”, F. QUADROS, *Direito da União Europeia*, 3ª ed., Almedina, Lisboa, 2013, 515. A aplicabilidade direta corresponde à aplicação imediata de normas ou actos da União Europeia, na ordem jurídica dos Estados-Membros sem que haja necessidade de actos nacionais de acolhimento. Há efeito directo quando o direito da União Europeia cria direitos na esfera dos particulares. Sobre estes conceitos: F. QUADROS, *Direito*, 508 ss.

“In the monist approach, foreign rules are incorporated as such into the domestic legal order. Incorporation is gained by satisfying the validity criteria laid down by the legal system in which those rules have their source.”: L. AZOULAI, “The Force and Forms of European Legal Integration”, *EUI Working Paper LAW 06* (2011) 1-2.

<sup>6</sup> Sobre a evolução das Comunidades Europeias neste período: F. QUADROS, *Direito*, 48 ss.

É neste contexto, que se assiste às primeiras tentativas de efetivar a união económica e monetária, através de quatro propostas: o *Plano Barre*, em 1969, o *Plano Werner* de 1970, o *Relatório Tindemans sobre a União Europeia*, em 1975, e a *Iniciativa Jenkins* de 1977. O insucesso destas iniciativas ficou a dever-se, sobretudo, à falta de vontade política sendo que, em particular, o primeiro e o segundo destes documentos inspiraram as realizações económico-monetárias previstas em Maastricht e Amesterdão.

A década de oitenta do século XX é marcada pelas adesões da Grécia (1981), de Portugal e Espanha (1986), constituindo-se assim a *Europa dos 12*.

Em 1984, o Parlamento Europeu aprova um *Projecto de Tratado Sobre a União Europeia*, ou “*Tratado Spinelli*”<sup>7</sup>, o qual apesar de não se ter concretizado introduziu algumas ideias inovadoras posteriormente incorporadas. Tratava-se de um projecto ambicioso com contornos federalistas, como se verá, que propunha um alargamento do âmbito das Comunidades e a sua substituição pela “União Europeia”, o reforço dos poderes parlamentares, a maioria qualificada enquanto método preferencial no Conselho de Ministros, bem como a ratificação dos Tratados por uma maioria de Estados-Membros cuja população englobasse dois terços da população global comunitária.

No final dos anos oitenta é aprovada a primeira revisão de todos os tratados, com o Acto Único Europeu, uma decisiva alteração ditada pelo facto dos vários alargamentos exigirem mudanças nos processos decisórios e, sobretudo, pela necessidade de implementar um conjunto essencial de medidas com vista à concretização do Mercado Interno até 1992.

O Tratado de Maastricht (“Tratado da União Europeia”), entrou em vigor em 1993, e operou a mais significativa e profunda revisão dos tratados desde Roma e Paris, ao comprometer a evolução da integração europeia a dois objetivos indissociáveis: a União

---

<sup>7</sup> Em 14 de Fevereiro de 1984, o Parlamento Europeu aprova o relatório do eurodeputado italiano Altiero Spinelli sob a forma de um *Projecto de Tratado sobre a União Europeia*, Na sequência de uma iniciativa desencadeada pelo Parlamento Europeu em Julho de 1982, esta instituição aprova em 1984 o relatório do eurodeputado italiano Altiero Spinelli sob a forma de um *Projecto de Tratado sobre a União Europeia*, nele previa-se a instituição de uma *União Europeia*, uma nova organização em que se dissolveriam as três comunidades europeias.

Económica e Monetária (UEM) e a União Política. Previam-se os critérios e as fases para a construção da UEM, definindo-se a sua conclusão para 1999-2002. Foi igualmente muito relevante o alargamento do âmbito de actuação da UE, traduzido na introdução dos 3 pilares fundamentais da integração: a Comunidade Europeia, em relação à qual “as atribuições da integração, elencadas, até então, sobretudo no artigo 2º do Tratado CEE, deixavam de ser essencialmente económicas, para se estenderem aos domínios social e cultural(...)”, e a que se junta a consagração da “cidadania da União”<sup>8</sup> (Parte II do Tratado CE); a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), ainda numa base intergovernamental, mas já prevendo a criação de uma política comum de defesa (Título V do Tratado UE); e por fim um mecanismo cooperativo intergovernamental respeitante a justiça e assuntos internos (JAI).

O Tratado da União Europeia (TUE) foi revisto em 1997 pelo Tratado de Amesterdão, o qual veio reforçar o pilar comunitário, e “esvaziar” o terceiro pilar, ao criar um “espaço de liberdade, segurança e justiça”. Para além disso consagrou avanços em tópicos centrais no debate político europeu, tais como a simplificação e eficácia do funcionamento institucional e dos processos decisórios tendo em vista futuros alargamentos, bem como na diminuição do “défice democrático”, ao tornar a União mais próxima dos cidadãos, nomeadamente através do Parlamento Europeu.

O Tratado de Nice (2001) foi elaborado, no essencial, para instituir uma estrutura política adequada aos futuros alargamentos, aumentando a eficiência e legitimidade das instituições europeias. As conclusões do Conselho Europeu em Helsínquia (1999) requeriam que a UE adoptasse até 2002 mecanismos sustentáveis orientados a acolher os Estados-Membros que pretendessem aderir. As reformas estruturantes mais significativas referem-se à composição e competências da Comissão, ao reforço de poderes do Parlamento Europeu e às formas de decisão da União, designadamente, com o alargamento das matérias sujeitas a

---

<sup>8</sup> F. QUADROS, *Direito da União*, 52.

votação por maioria qualificada no Conselho e com a generalização do procedimento de co-decisão<sup>9</sup>.

O percurso de evolução conheceu ainda o *Projecto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa (2004)*, proposto na Convenção sobre o Futuro da Europa, no qual se procurava reequacionar a divisão de competências e efetuar uma simplificação dos Tratados e dos processos de decisão. No entanto, o processo pouco participado que esteve na origem da proposta de Tratado Constitucional, as tendências federalizantes nele consagradas – aproximando a Europa de um super Estado, dotado de símbolos de soberania - o conteúdo algo vago de alguns aspectos contidos nesse documento, bem como a perspectiva de que o novo Tratado poderia reduzir direitos e serviços essenciais e ainda propiciar a emigração em massa para os Estado-Membros mais desenvolvidos, levou à rejeição da sua ratificação pelos eleitores franceses e holandeses em processos referendários, fazendo fracassar o modelo de “texto constitucional”<sup>10</sup>.

O Tratado de Lisboa (2009) acolheu muitas das alterações propostas no “Tratado Constitucional” e introduziu significativas mudanças nas características do processo de integração, designadamente, ao vincar a sua dimensão política e social. Com efeito, reforçam-se os direitos humanos e a cidadania da União, afirma-se a economia social e consagra-se uma cláusula social horizontal, reforçam-se os domínios da segurança externa e defesa, da justiça e criminalidade, a transparência, e ainda sectores como a energia e o turismo. Para além destes aspectos, introduzem-se importantes alterações jurídicas e institucionais, tais como, a atribuição de personalidade jurídica à União Europeia; o reconhecimento do estatuto de

---

<sup>9</sup> Alteram-se as regras de formação das maiorias no Conselho Europeu e no Conselho por forma a ponderar a representatividade dos Estados-Membros mais populosos; altera-se a composição da Comissão, são reforçadas as competências do seu Presidente e modificado o modo de nomeação dos Comissários; o Parlamento Europeu vê reforçados os seus poderes um novo alargamento das áreas submetidas à co-decisão; é revista a repartição das competências entre o Tribunal de Justiça da União Europeia e o seu Tribunal de Primeira Instância (TPI), e cria-se a possibilidade de existirem câmaras jurisdicionais especiais; procedeu-se, igualmente, à reformulação da cooperação reforçada. Foi também aprovada a Carta Europeia dos Direitos Fundamentais, mas sem lhe atribuir carácter vinculativo e sem explicitar a sua relação com os Tratados.

<sup>10</sup> R. STREINZ, “The European Constitution after the Failure of the Constitutional Treaty”, 63 (2) *Z öffentl Recht* (2008), 159- 187.

instituição ao Conselho Europeu e a eleição do seu Presidente; o alargamento da votação por maioria qualificada no Conselho; a criação do cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, simultaneamente, Vice-Presidente da Comissão, coadjuvado por um Serviço Europeu de Ação Externa, encarregado da diplomacia da União Europeia; o reforço dos poderes, legitimidade e peso político do Presidente da Comissão; o reforço do Parlamento Europeu, nomeadamente, em matéria legislativa, orçamental, de controlo político e de acordos internacionais; a maior participação dos parlamentos nacionais no processo político europeu, em particular, através do direito à informação e do controlo do princípio da subsidiariedade; a integração da *Carta dos Direitos Fundamentais* no direito da União; o reforço da cidadania da União através de mecanismos de participação política; e o direito de saída.

A breve exposição que foi feita permite concluir que a integração europeia, ao longo dos seus sessenta anos de existência, evoluiu profundamente aprofundando-se e alargando-se. Apesar do sentido das sucessivas das revisões dos Tratados convergir para um aprofundamento do projecto de integração europeia, a União Europeia parece, no entanto, defrontar-se ainda com a necessidade de fazer acompanhar a integração económica de uma mais estreita união política<sup>11</sup>.

Com efeito, e pese embora algum reforço da sua dimensão política persiste o “desequilíbrio” da arquitetura da União dado o maior aperfeiçoamento das realizações económicas do que da vertente política e social. Ora este aspecto foi apontado como uma das fragilidades da União Europeia, em particular no contexto da crise iniciada em 2008, pois para muitos os efeitos negativos associados às crises afetam mais severamente os Estados-Membros por serem sociedades abertas pertencentes a um bloco regional, ao mesmo tempo

---

<sup>11</sup> Os primeiros anos do século XXI expuseram a realidade ainda actual de que a integração económica e o aprofundamento político devem ser duas variáveis mutuamente complementares, uma questão pode-se dizer vagamente solucionada em Nice (2001), no *Projecto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa* (2004) e até pelo Tratado de Lisboa (2009) que institui o TFUE: R. MOURA RAMOS, *Tratado da União Europeia e Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*, 4ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2009, 65.

que a União parece não ter formas de ação rápidas e eficazes para resolver tais situações e fragilidades.

A apreciação deste tipo de argumentos críticos será feita mais adiante sendo agora necessário perceber as principais causas e efeitos das crises que afetaram, recentemente, a União Europeia para que, a seguir, se possa avançar na compreensão das formas de actuação da Europa nesse contexto e da forma como elas influenciam a forma de funcionamento e a natureza da União.

## **1.2. A Europa e as “crises”**

A última década da integração europeia tem sido dominada por um cenário de crise multidimensional. Com efeito, se a crise económica e financeira constituiu o desafio mais premente e de maior dimensão, não pode deixar de se fazer notar a pressão criada pela crise das migrações assim como as consequências, ainda por determinar, da inédita saída da UE por parte de um Estado-Membro. Importa, por isso, compreender os aspectos essenciais das referidas crises.

### **1.2.1. Crise económica e financeira**

A integração dos mercados financeiros mundiais, que caracteriza a globalização, e a exposição de muitos bancos europeus a “ativos tóxicos” criados, sobretudo, pela economia financeira norte-americana<sup>12</sup> fez com que a crise de 2008 atingisse também os Estados-

---

<sup>12</sup> Y. BOUDGHENE & S. MAES “Relieving Banks from Toxic or Impaired Assets: The EU State Aid Policy Framework” 3 (6) *Journal of European Competition Law & Practice* (2012), 1-16.

Membros da União Europeia<sup>13</sup>. Na origem da crise encontra-se a falência declarada pelo banco norte-americano Lehman Brothers, mas deste facto resultam consequências que assumem uma dimensão mundial, originando uma “grande recessão”. No entanto nas restantes regiões do globo os efeitos sistémicos não parecem ter tido tanto impacto como o sucedido na zona euro, onde a crise das dívidas públicas de economias mais frágeis - sobretudo de alguns países do sul, tais como Portugal - desencadeada a partir de 2010, veio prolongar o contexto de crise e as dificuldades em consolidar a zona monetária única<sup>14</sup>.

Em síntese, à turbulência financeira seguiu-se a crise do euro tendo a União Europeia, reagido ao longo do período de crise, com diferentes prioridades mas sempre com a preocupação de estabilizar e credibilizar a moeda única<sup>15</sup>.

Com esses objectivos, a União Europeia desenvolveu um conjunto muito significativo de ações e de criação de instrumentos tais como: o semestre europeu<sup>16</sup>, o “six-pack”<sup>17</sup> e o “two-pack”<sup>18</sup> que, entre outros aspectos procedem à revisão do pacto de estabilidade e crescimento, à criação de um mecanismo de alerta e correção de desequilíbrios

---

<sup>13</sup> L. COSTA e F. GUEDES DE OLIVEIRA, “O Resgate de Portugal e a Crise da União Europeia”, *Revista Triplov de Artes, Religiões e Ciências* 44 (2014) 12.

O Tratado de Lisboa não podia prever os efeitos do colapso financeiro que se abateu sobre muitos dos Estados-Membros, logo, a Europa não dispunha de normas e mecanismos adequados a fazer face a essa conjuntura.

<sup>14</sup> J. HABERMAS, *The Crisis of the European Union: A Response*, Polity Press, Malden, 2012b, 5.

<sup>15</sup> Sobre as fases da crise e sobre a reação da economia portuguesa a esses contextos: “Na primeira fase (Março de 2008 a Dezembro de 2008) – ‘fase financeira’ – a preocupação dominante foi a estabilidade do sistema financeiro. A segunda fase (Dezembro de 2008 a Fevereiro de 2010) – ‘fase económica’ – foi caracterizada pela tentativa de conjurar a recessão económica com recurso (temporário) a políticas orçamentais expansionistas. A terceira fase (Fevereiro de 2010 ao presente) – ‘fase orçamental’ – corresponde à deslocação do foco das preocupações, da recuperação económica para a estabilidade do Euro e da zona Euro para a recuperação da ‘confiança dos mercados’, pela via da consolidação orçamental coordenada em toda a União”: J. CASTRO CALDAS, “O Impacto das Medidas ‘Anti-crise’ e a Situação Social e de Emprego: Portugal”, Comité Económico e Social Europeu, 2013 (<http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-31-12-351-pt-c.pdf>), p. 1.

<sup>16</sup> Período de 6 meses no qual os Estados-Membros procedem ao alinhamento das políticas orçamentais e económicas nacionais segundo as regras e objetivos fixados pela UE.

<sup>17</sup> Adoptado em 2010 pela Comissão e pelo Conselho Europeu, é um conjunto de 5 regulamentos e uma diretiva adoptados para reforçar a disciplina orçamental e macroeconómica mediante a aplicação de sanções; procedeu-se à revisão do Pacto de Estabilidade e Crescimento e criou-se um mecanismo relativo aos desequilíbrios macroeconómicos.

<sup>18</sup> Em vigor desde 2013, compreende dois regulamentos desenhados para aprofundar a integração económica e a convergência nominal na zona-Euro com disposições complementares ao “Six-Pack”. O primeiro regulamento incide sobre as normas aplicáveis ao controlo dos défices excessivos nos Estados-Membros (*Excessive Deficit Procedure*); o segundo institucionaliza todos os mecanismos de assistência financeira utilizados pelas Instituições Europeias, nomeadamente a Comissão e o BCE, na gestão das dívidas soberanas.



macroeconómicos – o Mecanismo Europeu de Estabilidade<sup>19</sup> e o frequentemente designado “tratado orçamental” (Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governação).

Em 2012, os Estados-Membros, com exceção do Reino Unido e da República Checa, assinaram o Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governação da UEM, um documento, sob a forma de tratado internacional, que representa uma sistematização de objectivos já definidos noutros instrumentos e um compromisso ainda mais estreito dos signatários na consolidação da área do euro. Assim, prevêm-se regras mais concisas de controlo orçamental e macroeconómico, tais como o teto fixado para o défice estrutural (0,5%), reiterando outras medidas definidas no Pacto de Estabilidade e Crescimento – como o défice público < 3% do PIB e dívida pública < 60% do PIB. Procura-se, deste modo, clarificar e reforçar os critérios de convergência e estabilidade<sup>20</sup> que as diversas economias nacionais devem incluir nos planos apresentados à Comissão Europeia e avaliados no âmbito do Semestre Europeu, critérios esses que visam contribuir para promover o crescimento económico e emprego, bem como garantir a estabilidade das finanças públicas.

A crise económico-financeira expôs debilidades políticas e evidenciou as lideranças pouco assertivas e convergentes na identificação das causas e soluções estruturais adequadas para a recuperação das economias dos Estados-Membros. Acompanhando este aspecto assiste-se à emergência de movimentos populistas e extremistas – tal como testemunhado nas eleições para o Parlamento Europeu em 2014 - contrários ao processo de integração o que confere às reformas institucionais uma importância redobrada para o futuro político da União Europeia<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Mecanismo que operacionaliza os empréstimos ou linhas de crédito concedidos aos Estados-Membros da zona-Euro.

<sup>20</sup> Os critérios de convergência devem ser observados pelos países não pertencentes à zona-euro, e os critérios de estabilidade pelos demais.

<sup>21</sup> V. SCHMIDT, “Changing the Policies, Politics and Processes of the Eurozone in the Crisis: Will this Time be Different?” in David Natali and Bart Vanherke (eds), *Social Policy In The European Union: State of Play 2015*, European Social Observatory(OSE) and European Trade Union Institution (ETUI), Brussels, 2015, 33-64.

Este período de crise económico-financeira evidenciou o dilema entre duas tendências clássicas que, desde a sua génese, marcam a integração europeia: o *supranacionalismo* e o *intergovernamentalismo*. Para alguns esta dicotomia deve ser reponderada à luz da coexistência de um novo intergovernamentalismo, um novo supranacionalismo e um novo parlamentarismo, isto é, um contexto em que todos os actores envolvidos ganharam protagonismo o que implica um “recalibrar” das relações interinstitucionais<sup>22</sup>. Assim, “os actores intergovernamentais, incluindo o Conselho Europeu e o Conselho, estão mais ativos no exercício da liderança; os actores supranacionais, incluindo o Banco Central Europeu e a Comissão, estão mais ativos em sugerir legislação para o exercício da liderança supranacional e mais poderosos em implementá-la; os actores parlamentares, sobretudo o Parlamento Europeu, estão mais ativos em exercer um controlo e uma supervisão política sobre os actores intergovernamentais e supranacionais”<sup>23</sup>. Mas este “novo normal” em que as instituições ganharam poderes e aumentaram responsabilidades tem ainda associados muitos problemas práticos e aspectos teóricos. Como efeito, o referido maior protagonismo das instituições supranacionais suscita questões de compatibilização com as constituições dos Estados-Membros e de legitimidade democrática<sup>24</sup>. Noutro plano, e paradoxalmente, as reformas relativas ao novo “governo económico europeu”, são ainda encaradas como insuficientes para coordenar as economias nacionais num contexto de interesse comum, tornando-se por isso necessário delinear um equilíbrio sustentável entre os imperativos de mercado e a regulação política<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> V. SCHMIDT, “The New EU Governance: New Intergovernmentalism, New Supranationalism, and New Parliamentaryism”, *IAI WORKING PAPERS* 16/11(2016) 8.

<sup>23</sup> V. SCHMIDT, “The New EU Governance”, 8-9.

<sup>24</sup> M. POIARES MADURO, “A New Governance for the European Union and the Euro: Democracy and Justice”, *Yearbook of Polish European Studies* 16 (2013) 133.

<sup>25</sup> J. HABERMAS, *The Crisis of the European Union*, 3.

### 1.2.2. Crise migratória

Os movimentos migratórios têm marcado a evolução da humanidade, tendo-se verificado, ao longo dos séculos várias deslocções mais ou menos expressivas de cidadãos abandonam os seus países de origem rumo a outros destinos.

Os Estados-Membros da União Europeia têm sido, em geral, polos de atração de “migrantes económicos”, isto é, de pessoas em busca de melhores condições de vida, originárias sobretudo de países africanos e do leste da Europa. Mais recentemente, a União Europeia tem-se visto confrontada com um forte movimento migratório proveniente do Médio Oriente e determinado por razões políticas e humanitárias<sup>26</sup>.

A *crise migratória na Europa* ou *crise dos refugiados na Europa*, que atingiu proporções mais críticas ao longo de 2015 e 2016, designa o fluxo migratório de centenas de milhares de pessoas que tentaram entrar na Europa e pedir asilo devido a guerras, conflitos, fome, intolerância religiosa e violações dos direitos humanos nos respectivos países.

Proveniente, maioritariamente da África, Médio Oriente e também da Ásia este movimento migratório já era previsível há pelo menos uma década, quando eventos como a Primavera Árabe (2010), a execução do líder líbio Muammar Gaddafi e a subsequente guerra civil estimularam o êxodo rural nessa região e a deslocação de muitos cidadãos do Magrebe sobretudo para países mediterrâneos Europeus como a Grécia e a Itália. Acresce a Guerra na Síria e a expansão territorial do auto-proclamado Estado islâmico (ISIS), que forçaram pelo menos 12 milhões de habitantes a abandonar as suas casas.

À onda migratória está associada uma dimensão humanitária em virtude das dramáticas condições de deslocação dos migrantes – através de perigosas travessias no Mar Mediterrâneo ou por terra, pelos Balcãs ou pela Rússia – frequentemente ligadas à exploração

---

<sup>26</sup> As migrações contemporâneas são um fenómeno complexo, orientadas segundo padrões sobretudo económicos, sociais e políticos cuja compreensão é essencial a uma intervenção política bem sucedida: H. CRAWLEY, “Managing the Unmanageable? Understanding Europe’s Response to the Migration Crisis”, *Centre for Trust, Peace and Social Relations (CTPSR)* (2016), 17.

da sua vulnerabilidade por redes de tráfico ilegal, assim como em virtude das barreiras de acesso e das condições de acolhimento. Estas migrações com destino para a UE geraram um conjunto significativo de problemas, tais como, a necessidade de criar condições de acolhimento e os custos financeiros a elas associados; as condições de atribuição do estatuto de refugiado; bem como a pressão da opinião pública não poucas vezes hostil aos migrantes<sup>27</sup>. A estes aspectos junta-se a ocorrência de ações terroristas em várias cidades europeias que fizeram nascer entre muitos a percepção de uma correlação entre imigração e insegurança.

Com esta crise assistiu-se à tomada de posições políticas por alguns Estados-Membros - tanto a nível nacional como supranacional - baseadas em sentimentos “anti-imigratórios”, enquanto que outros, tal como a Alemanha, se mostraram receptivos à permanência e integração de migrantes<sup>28</sup>. A crise dos migrantes deixou também patentes as vulnerabilidades da União Europeia nesta área em virtude da ausência de políticas comuns de imigração e de asilo, bem como de instrumentos e formas de ação eficazes na gestão operacional das fronteiras externas<sup>2930</sup>. Por outro lado, e independentemente de ter de existir uma política de retorno aplicável em determinadas situações, importa operar uma integração dos migrantes, mitigando a sua segregação, indo assim ao encontro dos valores humanitários da construção europeia. A este nível, refira-se que o desafio da integração das pessoas envolvidas nas “migrações irregulares” pode constituir uma oportunidade de renovação demográfica e de alteração da actual estrutura laboral caracterizada por uma forte segmentação entre mão-de-

---

<sup>27</sup> V. HOUGH-METCALFE, “The Migration Crisis? Facts, Challenges and Possible Solutions”, *Overseas Development Institute (ODI)* (2015) 4. J. VON HELLDORF, “The EU Migration Dilemma”, *Heinrich Boll Stiftung European Union* (2015) 9.

<sup>28</sup> F. PASTORE, “The Next Big European Project? The Migration and Asylum Crisis: A Vital Challenge for the EU”, *NUPI - Norwegian Institute of International Affairs, Policy Brief*, 25 (2015) 1.

<sup>29</sup> Y. PASCOUAU, “Do Conflito ao Equilíbrio: A Construção de uma Plataforma Comum para o Consenso Social e Político sobre Imigração”, in *Melhorar as Respostas à Crise Migratória e de Refugiados na Europa*, Vision Europe Summit, Fundação Calouste Gulbenkian, 2016, 27.

<sup>30</sup> “A ausência de uma política europeia unificada sobre imigração implica que os países que têm necessidades diferentes adotam posições e fazem escolhas sobre a imigração baseando-se apenas nos seus interesses nacionais. Isto pode também ser feito à custa de outros países. É um exemplo típico do problema das externalidades estudado na literatura sobre economia; os países fazem escolhas sem ter em conta a repercussão das suas políticas noutros países, e o resultado pode ser intrinsecamente ineficaz para a Europa no seu conjunto.”: M. BORDIGNON & P. GÓIS & S. MORICONI, “Vision Europe – A UE e a Crise dos Refugiados”, in *Melhorar as Respostas à Crise Migratória e de Refugiados na Europa*, Vision Europe Summit, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2016, 97.

obra qualificada e não-qualificada, assim como pela diminuição acentuada da população ativa, estimada em aproximadamente 50 milhões de pessoas nos próximos 35 anos<sup>31</sup>.

Para fazer face às migrações a UE desenvolveu um considerável número de programas e iniciativas, tais como a Agenda Europeia, as operações marítimas Mare Nostrum, Triton ou Poseidon, etc.. No entanto, ainda está por criar uma *governança supranacional* neste domínio baseada em abordagens sobretudo descentralizadas mas capaz de garantir um eficaz controlo transfronteiriço, o respeito pelos direitos de cidadania e pela livre circulação de pessoas, o repatriamento atempado daqueles a quem não é concedido asilo. Ao mesmo tempo, pressupõe-se uma política externa da UE coerente, que defina parcerias e acordos de longo prazo com países terceiros e blocos regionais de relevância estratégica<sup>32</sup>.

Em síntese, também esta crise veio acentuar a desconfiança sobre as instituições europeias e suas capacidades para solucionar questões delicadas, criando uma crise política a par da crise das migrações. Afirma-se ainda que cabe a essas instituições um papel relevante na mudança na retórica europeia, por forma a que a migração seja não uma ameaça mas sim um vector útil na geopolítica mundial, na estrutura demográfica e laboral da Europa e no respeito pelos direitos humanos.

### **1.2.3. Crise política**

A crise política gerada pelo Brexit foi a terceira das ondas de choque com que se defrontou a União Europeia na última década.

---

<sup>31</sup> H. CRAWLEY, “Managing the unmanageable?”, 15-16.

Acresce que segundo o disposto pela Convenção de Genebra (1951) e respetivo Protocolo (1967), cabe aos Estados providenciar qualquer proteção internacional a migrantes refugiados (aspeto reforçado na Resolução 69/167 da Assembleia Geral das Nações Unidas); assim, os países signatários devem-lhes garantir condições justas de emprego e educação para que estes possam produzir benefícios acrescidos sobre cada economia.

<sup>32</sup> MIGRATION RESEARCH INSTITUTE, “Europe’s Migrant Crisis - A Comprehensive Analysis”, 2016 ([www.migraciokutato.hu/en](http://www.migraciokutato.hu/en)), 7-9.

A consulta dos britânicos em referendo que determinou a decisão de sair da União Europeia reflete a divergência de percepção entre as elites política, financeira e económica e a demais população. Com efeito, pode dizer-se que a globalização ditou um declínio dos sectores industriais britânicos ao mesmo tempo que fez com que o Reino Unido se especializasse em serviços financeiros; tal criou uma polarização geográfica e social, com os grandes centros urbanos a concentrarem pessoas mais jovens, mais qualificadas e com maiores rendimentos, que se manifestaram a favor da permanência na União Europeia<sup>33</sup>.

As consequências do Brexit ainda estão por determinar dependendo muito do modo como se opere a saída daquele país, isto é, se continuará estreitamente ligado à União por um tratado internacional de cooperação similar ao do Espaço Económico Europeu (*soft Brexit*), ou se procurará limitar essa relação (*hard Brexit*). A generalidade das análises concluem que as perdas associadas à saída serão mais penalizadoras para o Reino Unido<sup>34</sup>, apesar de a União ficar a perder a sua maior potencia militar, um dos seus dois Estados com direito de veto no Conselho de Segurança da ONU, a sua segunda maior economia e o maior centro financeiro da Europa<sup>35</sup>.

Neste contexto, para além de ter de encontrar soluções práticas para lidar com a saída do Reino Unido, a União Europeia tem de garantir que não se verifiquem situações similares, designadamente, tornando mais vincado o compromisso dos Estados-Membros mas, sobretudo, reforçando a identificação dos cidadãos com o projecto europeu.

Em suma, a crise económica e financeira, a crise migratória e a crise política, gerada pela decisão do Reino Unido de abandonar a União Europeia, são responsáveis por um dos

---

<sup>33</sup> R. BOYER, “Brexit: The Day of Reckoning for the Neo-functionalist Paradigm of European Union”, *Socio-Economic Review* 14 (4) (2016) 836-840.

Sobre a crise da democracia liberal como associada à crise do capitalismo: M. WILKINSON, “The Brexit Referendum and the Crisis of ‘Extreme Centrism’”, *German Law Journal*, 17 (s), 2016, pp. 131-142.

<sup>34</sup> J VAN REENEN “Brexit’s Long-Run Effects on the UK Economy”, *Brooking Papers on Economic Activity* (2017) 367-383 (<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/02/brexit-long-run-effects-john-van-reenen.pdf>). S. DHINGRA; S. MACHIN & H. G. OVERMAN (2017) “Local economic effects of Brexit” 242 (1), *National Institute Economic Review* (2017) 24-36.

<sup>35</sup> M. MATTHIJS, “Europe after Brexit. A Less Perfect Union”, *Foreign Affairs*, 96 (1) (2017) 85.

períodos mais turbulentos do percurso de integração. Face a estes grandes desafios da Europa surgem, de um lado, os argumentos sobre as vantagens de soluções conjuntas mantendo-se a coesão de ação entre os Estados-membros, e, de outro lado, as críticas às políticas europeias entendendo-as como estando na origem de muitos daqueles problemas.





## **2. INSTITUIÇÕES, MÉTODOS E FORMAS DE DECISÃO**

Ao longo da sua existência o projecto de integração europeia tem-se caracterizado por uma estabilidade institucional. Quer-se com isto dizer que esse percurso evolutivo manteve como central o “triângulo institucional” composto pelo Conselho, Comissão e Parlamento Europeu, apesar de as relações e equilíbrios entre elas se terem alterado, designadamente, com o reforço de poderes do Parlamento e com a menor relevância da Comissão em resultado da perda de competência de iniciativa exclusiva.

A nosso ver, tais alterações constituem reequilíbrios introduzidos no “método comunitário” de decisão, caracterizado por ter como componentes (i) a transferência de poderes legislativos para a UE; (ii) um órgão executivo independente com iniciativa legislativa; (iii) a possibilidade de criar direito vinculativo; (iv) uma jurisdição supranacional com poderes sancionatórios. Hipótese diferente é a de se estar a assistir à implementação de uma nova forma de governação, isto é, à criação de um “método da União” alternativo ao método comunitário impulsionado pelo contexto de crise.

As possíveis conclusões neste domínio têm de ser retiradas a partir da análise da exposição do quadro institucional da União, das suas competências e dos princípios orientadores da respetiva actuação, mas sobretudo das relações recíprocas (interinstitucionais).

## 2.1. As instituições da União Europeia: competências e participação no processo de decisão

A análise da relação entre a UE e os Estados-Membros, do rumo da integração e do respetivo maior ou menor pendor supranacional ou intergovernamental, tem de ser feita, em grande medida, a partir do estudo das relações e equilíbrios entre as instituições europeias. Para tanto, é importante evidenciar, de forma necessariamente breve, a natureza e funções das diversas instituições da União Europeia (art. 13º TUE). Assim, nas próximas linhas procede-se a uma exposição muito sumária do quadro institucional europeu, tendo por base o disposto nos Tratados.

De acordo com os princípios democráticos enunciados no Tratado da União Europeia, “o funcionamento da União baseia-se na democracia representativa” estando os cidadãos “diretamente representados, ao nível da União, no Parlamento Europeu” (art. 10º TUE). Cabe portanto ao **Parlamento Europeu** assegurar uma legitimidade democrática<sup>36</sup> da União Europeia, designadamente, por ser composto por representantes dos cidadãos – em número máximo de 750 deputados -, eleitos por sufrágio universal directo, livre e secreto, por um mandato de cinco anos (art. 14º nº 2 e 3 TUE; os arts. 223º a 234º TFUE disciplinam outros aspectos do funcionamento e das relações interinstitucionais do Parlamento Europeu; ainda art. 314º TFUE).

Como melhor se verá, no decurso do processo de integração, o Parlamento Europeu ganhou um protagonismo crescente associado ao aumento das respetivas competências. No quadro das atuais atribuições o Parlamento Europeu exerce, juntamente com o Conselho, a função *legislativa* e a função *orçamental*, exercendo igualmente funções de *controlo político* e

---

<sup>36</sup> V. TIMMERMAN, “Making The European Union More Democratic”, *Synthesis of the round table organized by Notre Europe-Jacques Delors Institute, EuroCité and Europartenaires* (2013), 2.

funções *consultivas*, competindo-lhe ainda eleger o Presidente da Comissão (art. 14º nº 1 e art. 17º nº7 TUE; arts. 223º a 234º TFUE).

No âmbito dos seus *poderes legislativos* o Parlamento Europeu adopta legislação, conjuntamente com o Conselho da União Europeia, com base em propostas da Comissão; para além desta competência fundamental, cabe-lhe ainda decidir sobre acordos internacionais e sobre os alagamentos, pronunciando-se também sobre o programa de trabalho da Comissão, podendo convidá-la a propor legislação. No domínio da *competência legislativa* há que distinguir entre os processos ordinário e especial (art. 289º nº1 e nº2 TFUE).

O “processo legislativo ordinário” ( art. 294º TFUE) corresponde ao procedimento de decisão mais frequentemente adoptado, tendo a sua designação sido introduzida pelo Tratado de Lisboa, em substituição da expressão “co-decisão” implementada pelo Tratado de Maastricht e ampliado pelo Tratado de Amesterdão. Salvo a diferença na semântica, o conteúdo persiste o mesmo, na medida em que os dois órgãos co-legislam. Com efeito, na maior parte dos domínios da integração<sup>37</sup>, a legislação é adoptada conjuntamente pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, tendo ambas as instituições o mesmo peso no processo decisório. Este processo inicia-se na proposta formal elaborada pela Comissão, existindo porém um poder de iniciativa indireta quer ao Conselho (art. 241º TFUE) quer ao Parlamento (art. 225º TFUE). O processo especial difere do processo comum, por existir um desequilíbrio de poderes entre o Conselho e o Parlamento sendo que este, apesar de ficar numa “situação hierárquica relativamente inferior”, participa ativamente no processo decisório (através de aprovação ou parecer). São exemplos disso: a revisão simplificada dos Tratados (art. 48º, nº7, par. 3, TUE), a adesão à União de novos Estados-Membros (art. 49º, TUE), a saída de um Estado-Membro da União (art. 50º, nº2, TUE) e certos aspetos sociais (art.153º TFUE)<sup>38</sup>. O “processo legislativo especial” designa, portanto, as situações em que o Parlamento Europeu

---

<sup>37</sup> Por exemplo, em domínios como a governação económica; liberdade, segurança e justiça; comércio externo; PAC; energia; transportes; ambiente; imigração; consumidores, etc.

<sup>38</sup> F. QUADROS, *O Direito da União*, 287.

desempenha uma função consultiva<sup>39</sup> e aplica-se a um número limitado de domínios legislativos. Assim, o “processo de consulta”, de “parecer-conforme”, “parecer favorável” ou “processo de aprovação” aplica-se aos poucos domínios legislativos em que o Conselho delibera por unanimidade (Fundos Estruturais e Fundo de Coesão), aos domínios previstos nos artigos 7º, 14º, 17º, 27º, 48º e 50º do TUE e nos artigos 19º, 83º, 86º, 218º, 223º, 311º e 312º do TFUE, bem como às medidas que devem ser aprovadas pelo Conselho ao abrigo do disposto no artigo 352º do TFUE. O não cumprimento da “*consulta ao Parlamento Europeu*” por parte dos outros dois “órgãos centrais” constitui ilegalidade legislativa, devendo, por sua vez o Parlamento, quando consultado pelo Conselho, emitir juízos em prazos razoáveis para permitir uma deliberação ministerial útil.

As *competências de controlo político* designam um conjunto de mecanismos e poderes exercidos sobre outras instituições, em particular a Comissão e o Conselho<sup>40</sup><sup>41</sup>. Assim, o Parlamento Europeu desempenha também importantes poderes de supervisão, cabendo-lhe exercer o controlo democrático de todas as instituições da União Europeia; eleger o Presidente da Comissão, aprovar a Comissão (art. 14 nº 1 e art. 17º nº 7 TUE); enquanto colégio, a Comissão é responsável perante o Parlamento, podendo votar uma moção de censura obrigando a Comissão a demitir-se (art. 17º nº 8 TUE); interrogar a Comissão e o Conselho; debater com o BCE a política monetária; ser consultado pelo Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (art. 36º TUE); apreciar petições de cidadãos e abrir inquéritos.

No que respeita às *competências orçamentais* o Parlamento Europeu define o orçamento anual global da União Europeia, juntamente com o Conselho, e aprova o quadro financeiro plurianual da União.

---

<sup>39</sup> No Tratado de Roma atribuía-se ao Parlamento Europeu apenas um papel consultivo no processo legislativo.

<sup>40</sup> N. PIROZZI & P. TORTOLA, “Negotiating the European Union’s Dilemmas: Proposals on Governing Europe”, *IAI WORKING PAPERS* 16/24 (2016) 9.

<sup>41</sup> F. QUADROS, *O Direito da União*, 296.

Se a forma de eleição do Parlamento garante que esta instituição goza de uma legitimidade democrática directa, o respeito pelo princípio da democracia representativa também é, de forma indireta, observado no que toca ao Conselho Europeu e ao Conselho pois, como se afirma expressamente no Tratado os Estados-Membros estão representados no Conselho Europeu pelos respetivos Chefe de Estado ou de Governo, e no Conselho pelos respetivos Governos, os quais são “eles próprios democraticamente responsáveis, quer perante os respetivos Parlamentos nacionais, quer perante os seus cidadãos” (art. 10º nº2 TUE). É também com base naquela distinção entre legitimidade e representatividade direta e indireta que se compreende que sejam os *cidadãos* a estar representados ao nível da União no Parlamento Europeu, estando os *Estados-Membros* representados no Conselho Europeu e no Conselho.

O **Conselho Europeu**, composto pelos Chefes de Estado e de Governo dos Estados-Membros sendo aqueles pelo respetivo Presidente e pelo Presidente da Comissão, é a instituição responsável pela definição e prossecução dos objetivos e prioridades da União, pronunciando-se por unanimidade. Desempenha, portanto, uma função eminentemente política de definição dos impulsos necessários ao desenvolvimento da União, bem como das orientações e prioridades políticas gerais da União<sup>42</sup>, não exercendo função legislativa (art. 13º; art. 15 nº 1, nº2 e nº4 TUE; arts 235º e 236º TFUE).

Por seu turno, o **Conselho** é o órgão representativo de cada Estado ao nível ministerial, detendo poderes vinculativos sob os respetivos Governos, e exercendo o direito de voto. Cabe ao Conselho exercer, juntamente com o Parlamento Europeu, a função legislativa e a função orçamental, assim como funções de definição das políticas e de coordenação em conformidade com o âmbito das competências instituídas pelos Tratados. O método de decisão desta instituição é, em regra, a maioria qualificada (art. 238º TFUE), prevendo-se algumas exceções de aplicação da maioria simples e da unanimidade (art. 16º nº1 a 4 TUE;

---

<sup>42</sup> O Conselho Europeu tem, por exemplo, como atribuições definir as orientações gerais de política económica (art. 121º TFUE) e a política de emprego (art. 148º TFUE).

arts. 237º a 243º TFUE). O Conselho reúne-se em diversas formações – assuntos gerais, negócios estrangeiros, assuntos económicos e financeiros (Ecofin), justiça e assuntos internos, competitividade, agricultura e pescas, ambiente, etc. - consoante os temas a tratar, neles participando os ministros dos Estados-Membros e os comissários europeus responsáveis pelos domínios em causa.

A **Comissão Europeia** promove o interesse geral da União, vela pela aplicação dos Tratados, controla a aplicação do direito da União, executa o orçamento e gere os programas, exerce funções de coordenação, de execução e de gestão, cabendo-lhe também assegurar a representação externa da União, com exceção da política externa e de segurança comum e dos restantes casos previstos nos Tratados (art. 17º nº 1 TUE). Esta instituição detém, quase exclusivamente, o direito de iniciativa legislativa uma vez que “os actos legislativos da União só podem ser adotados sob proposta da Comissão, salvo disposição em contrário dos Tratados” (art. 17º nº 2 TUE). É composta por nacionais dos Estado-Membros, escolhidos de entre personalidades que ofereçam todas as garantias de independência, segundo um sistema rotativo que assegura o tratamento igualitário e o respeito pela posição demográfica e geográfica dos Estados. Para além dos comissários compõem esta instituição o respetivo Presidente e o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. A Comissão exerce as suas responsabilidades com total independência a qual deve, naturalmente, ser respeitada pelos Estados-Membros (art. 17º nº 3 e nº 5 TUE; arts. 244º e 245º TFUE). Em síntese, a Comissão é a “guardiã dos Tratados” e a responsável por promover o interesse geral da União e, apesar de ter visto mitigado o seu direito de iniciativa legislativa, continua a ser o *órgão executivo supremo* na União<sup>43</sup>. A Comissão orienta a sua actuação pelos princípios da transparência, do multilinguismo, da responsabilidade ambiental, da igualdade, da ética e da integridade. No âmbito do primeiro é de destacar que a Comissão

---

<sup>43</sup> V. SCHMIDT, “Changing the Policies”, 47. M. POIARES MADURO, “A New Governance”, 136. J. ZEITLIN, “EU Experimentalist Governance in Times of Crisis”, in Brigid Laffan (ed.), “*Europe’s Union in Crisis: Tested and Contested*”, West European Politics, Londres, 2016, 1086.

promove a contribuição dos cidadãos no processo legislativo através de consultas públicas e da apresentação de observações e sugestões.

Ao **Tribunal de Justiça da União Europeia (TJEU)** (art. 251º ss TFUE), que inclui o Tribunal de Justiça, o Tribunal Geral<sup>44</sup> e os tribunais especializados<sup>45</sup>, cabe garantir a aplicação e a interpretação uniforme do direito da União Europeia, assim como dirimir conflitos entre Estados-Membros e instituições europeias. Portanto, trata-se do órgão jurisdicional da União (art. 19º TUE) que assegura uma tutela jurisdicional nos domínios abrangidos pela respetiva competência pronunciando-se quer a partir dos recursos interpostos por um Estado-Membro, por uma instituição ou por pessoas singulares ou colectivas; quer a título prejudicial, isto é, a pedido dos órgãos jurisdicionais nacionais, quando estes tribunais tenham dúvidas sobre a interpretação do direito da União; quer ainda nos demais casos previstos pelos Tratados<sup>46</sup>.

O TJUE é frequentemente qualificado como um impulsionador independente da integração europeia, sendo significativo o impacto da sua jurisprudência, designadamente, ao consagrar as doutrinas do primado e do efeito directo. Há também quem afirme que por o TJUE levar a cabo uma interpretação detalhada dos Tratados tem uma extraordinária influência nas políticas europeias e nacionais, fazendo com que aqueles Tratados ganhem a natureza de instrumentos “supra constitucionais”<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> O Tribunal de Justiça é competente para apreciar os pedidos de decisão a título prejudicial provenientes dos tribunais nacionais, bem como de certas ações de anulação e recursos. O Tribunal Geral trata, essencialmente, dos recursos de anulação interpostos por particulares e empresas em processos relacionados com direito da concorrência, auxílios estatais, comércio, agricultura e marcas registadas.

<sup>45</sup> O Parlamento e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, podem criar tribunais especializados, adstritos ao Tribunal Geral, para conhecer em primeira instância recursos em matérias específicas (p.ex. marcas, modelos e desenhos).

<sup>46</sup> Nestes termos, os tipos de processos mais comuns apreciados pelo TJUE são (i) as decisões prejudiciais (pedidos de esclarecimento efetuados pelos tribunais nacionais quando tenham dúvidas sobre a interpretação ou a validade de um acto legislativo europeu); (ii) as ações por incumprimento (desencadeadas pela Comissão Europeia ou por um Estado-Membro, quando um país da UE não respeita o direito europeu); (iii) os recursos de anulação (de um acto legislativo que viola os tratados da UE, os direitos fundamentais ou de um acto da UE que afecte diretamente um particular); (iii) as ações por omissão (quando Parlamento, o Conselho e a Comissão devam agir e não o façam); (iv) as ações de indemnização (interpostas por qualquer pessoa ou empresa cujos interesses tenham sido lesados por ações ou inações da UE).

<sup>47</sup> M. BLAUBERGER & S. K. SCHMIDT, “The European Court of Justice and its Political Impact”, *West European Politics*, 40 (4) (2017), 907-918.

O **Banco Central Europeu** (BCE) é dotado de personalidade jurídica, cabendo-lhe conduzir a política económica e monetária da União, em coordenação com os bancos nacionais dos países da zona Euro (arts. 3º e 13º TUE)<sup>48</sup>. O BCE constitui a peça central do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC), do Eurosistema e da união bancária. Enquanto existirem Estados-Membros cuja moeda não seja o euro importa distinguir entre o Eurosistema e o SEBC: Eurosistema é composto pelo BCE e pelos bancos centrais nacionais (BCN) dos Estados-Membros da UE cuja moeda é o euro, ao passo que o SEBC compreende o BCE e os BCN de todos os Estados-Membros da UE (nº1 do art. 282º TFUE).

O BCE e o Eurosistema têm com finalidade principal garantir a estabilidade nos preços - e, desse modo, preservar o poder de compra da moeda única -, também contribuindo para outras finalidades económicas gerais, tais como a supervisão prudencial<sup>49</sup> das instituições de crédito estabelecidas nos Estados-Membros participantes (art. 127º TFUE). Para assegurar o exercício das suas competências o BCE adota regulamentos e toma as decisões necessárias para o desempenho das atribuições do SEBC, formula recomendações e emite pareceres.

O **Tribunal de Contas** (arts. 285º a 287º TFUE) audita as receitas e despesas da União Europeia, exercendo um controlo financeiro do modo como os fundos são utilizados. Tais auditorias incidem sobre as instituições da UE, sobre qualquer organismo encarregado de gerir receitas ou despesas em nome da UE, bem como qualquer pessoa singular ou coletiva beneficiária de pagamentos provenientes do orçamento da UE. Em suma, trata-se de um auditor externo, ou órgão independente de controlo externo da UE, que atua como guardião dos interesses financeiros dos cidadãos da União e contribui para o aperfeiçoamento da gestão do orçamento da UE por parte da Comissão Europeia.

---

<sup>48</sup> Ainda arts 3º, nº 1 c), 119º, 123º, 127º-134.º, 138º-144º, 219º, 282º-284º do TFUE; e Protocolo (nº 4).

<sup>49</sup> Desde 4 de novembro de 2014, o BCE é responsável por tarefas específicas ligadas às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão, com base no Regulamento (UE) nº 1024/2013. Tem também competências no âmbito do Mecanismo Único de Resolução (MUR), como decorre do Regulamento (UE) nº 806/2014.



## 2.2. Método de decisão supranacional ou método comunitário

Pode afirmar-se que o método de decisão supranacional ou método comunitário corresponde ao procedimento decisório normal na UE.

A sua origem pode ser encontrada no pensamento dos fundadores das Comunidades os quais procuraram criar um mecanismo de diálogo entre o triângulo institucional constituído pela Comissão, Conselho e Parlamento e, ao mesmo tempo, um mecanismo de decisão original, ou seja, sem paralelo em qualquer sistema político<sup>50</sup>.

Trata-se, portanto, de um método consentâneo com a natureza das Comunidades Europeias enquanto “uma nova ordem jurídica de direito internacional, a favor da qual os Estados limitaram, ainda que em domínios restritos, os seus direitos soberanos, e cujos sujeitos são não só os Estados-membros, mas também os seus nacionais”<sup>51</sup>. Assim, supera-se a noção clássica de organização de direito internacional, cujas decisões são tomadas pelos Estados que as compõem, criando-se uma nova ordem jurídica independente e supranacional o que, por sua vez, confere uma legitimação autónoma à ação das instituições europeias, orientada pelo interesse geral.

Pode também afirmar-se que o método comunitário assenta na combinação de três tipos de legitimidade no contexto europeu: a legitimidade da integração (Comissão), a legitimidade estadual (Conselho) e a legitimidade democrática (Parlamento)<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> Sobre a influência de Jean Monnet neste domínio: P. SCHOUTHEETE, “The European Council and the Community Method”, *Notre Europe Policy Paper* 56 (2012), 3-4.

<sup>51</sup> Ac. *Van Gend en Loos*, Proc. 26/62, Col. 1963, p. 205.

“Diversamente dos tratados internacionais ordinários, o Tratado CEE institui uma ordem jurídica própria que é integrada no sistema jurídico dos Estados-membros a partir da entrada em vigor do Tratado e que se impõe aos seus órgãos jurisdicionais nacionais. Efetivamente, ao instituírem uma Comunidade de duração ilimitada, dotada de instituições próprias, de capacidade jurídica, de capacidade de representação internacional e, mais especialmente, de poderes reais resultantes de uma limitação de competências ou de uma transferência de atribuições dos Estados para a Comunidade, estes limitaram, ainda que em domínios restritos, os seus direitos soberanos e criaram, assim, um corpo de normas aplicável aos seus nacionais e a si próprios”: Ac. *Costa/ ENEL*, Proc. 6/64, Col. 1964, p. 1270.

<sup>52</sup> M. A. VALLE-FLOR, “The Community Method and the European Commission as Agenda Setter”, *Development Research Seminar Spring* (2012) 1.

No início da década de 70, os chefes de Estado e de Governo começam a reunir-se periodicamente, formando-se o Conselho Europeu enquanto “estrutura informal”, definidora de orientações estratégicas para o Conselho e impulsos ao exercício do direito de iniciativa pela Comissão.

A actual configuração e difusão método comunitário de decisão tem por base o Acto Único Europeu (1986), ao introduzir a regra da maioria qualificada no Conselho – ao invés da unanimidade – nas matérias relativas à implementação do mercado interno. Posteriormente, o Tratado de Lisboa (2010) procedeu à sua generalização a quase todos os aspectos do mercado único e da justiça e assuntos internos.

O método comunitário caracteriza-se pelo direito de iniciativa legislativa da Comissão, pela codecisão e pela maioria qualificada ministerial. Pode afirmar-se que constitui uma “terceira via” alternativa aos métodos tradicionais puramente intergovernamentais ou supranacionais, tratando-se de uma forma de decisão criada para respeitar o pluralismo e a diversidade de interesses presente na UE, bem como capaz de assegurar a igualdade de tratamento entre os Estados-Membros.

A codecisão foi instituída pelo Tratado de Maastricht e corresponde ao procedimento decisório em que o Conselho e o Parlamento atuam conjuntamente como colegisladores, assegurando assim que o processo de decisão tem uma dupla legitimidade: a dos cidadãos e a dos Estados-Membros. As revisões dos Tratados tornaram o Parlamento Europeu gradualmente mais participativo no processo legislativo ao alargar os domínios sujeitos à codecisão, a fim de mitigar o “défice democrático”. Esse alargamento ou generalização fez com que, com o Tratado de Lisboa, se passasse a considerar expressamente a codecisão como o processo legislativo ordinário (arts. 289 n.º1 e 294.º TFUE), o que significou também a atribuição de um papel mais proeminente ao Parlamento Europeu, colocando-o a par do

Conselho no processo de decisão ordinários<sup>53</sup>. A codecisão inicia-se com uma proposta da Comissão - sujeita a procedimentos informais prévios, designadamente, a audição pelos grupos especializados no Conselho pelo Comité Parlamentar - enviada ao Parlamento e Conselho; caso ambos convirjam nas emendas a introduzir, o processo declara-se finalizado e as normas implementadas, no entanto, em regra o Parlamento e o Conselho introduzem alterações à proposta inicial.<sup>54</sup>

Em suma, o método comunitário foi sendo consolidado pelas sucessivas revisões dos Tratados ao conjugar-se o poder de iniciativa da Comissão, a maioria qualificada no Conselho e a codecisão com o Parlamento Europeu. Mas, ao mesmo tempo, a relevância do Conselho Europeu foi também crescendo mas quando ainda não era qualificado formalmente como uma instituição europeia.

Ao método comunitário de decisão são apontadas duas limitações: a sua natureza normativa e a sua difícil adequação a contextos de crise. O primeiro destes aspectos refere-se ao facto de ser um processo de tomada de decisões normativas, isto é, um processo legislativo que se traduz na adopção de regulamentos, diretivas ou decisões, enquanto instrumentos formais de definição de normas jurídicas. No entanto, nem sempre a ação da União Europeia deve assumir essas formas, tendo, designadamente, que traduzir-se na definição de políticas e opções estratégicas. Em segundo lugar, o método comunitário não se afigura adequado para lidar com crises pois a sucessão de fases que o constituem e o tempo que elas pressupõem dificilmente se compatibilizam com a necessidade de responder com rapidez e eficácia a certos contextos críticos<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> A. VITORINO, "European Commission and the Parliament: What Relations?", *Tribune Notre Europe-Jacques Delors Institute* (2014) 3. V. SCHMIDT, "The New EU Governance", 7.

<sup>54</sup> As alterações associadas às diversas leituras podem fazer com que aquilo que é aprovado fique muito distante da proposta inicial; sobre a perda de relevância do "poder de agenda" da Comissão e sobre a possibilidade de as "propostas primárias" serem quase irrelevantes: M. VALLE-FLOR, "The Community Method and the European Commission", 6-17. P. PONZANO; C. HERMANIN & D. CORONA, "The Power of Initiative of the European Commission: A Progressive Erosion?", 89 *Studies & Research, Notre Europe*, Paris, 2012; B. SMULDERS & K. HISELE, "Reflections on the Institutional Balance, The Community Method and the Interplay between Jurisdictions after Lisbon", 4 *Research Papers In Law* (2012) 5.

<sup>55</sup> P. SCHOUTHEETE, "The European Council", 7-8.

No que respeita às formas de decisão pela União Europeia refere-se, frequentemente, a expressão intergovernamentalismo, a qual nem sempre tem um significado unívoco. Na sua aceção clássica a decisão intergovernamental corresponde a um procedimento em que se pronunciam todos os Estados que compõem uma dada organização internacional, tratando-se, portanto, do procedimento típico da diplomacia multilateral adoptado nas organizações internacionais clássicas. No entanto, no quadro da integração europeia a expressão “intergovernamental” começou a ser usada numa dupla aceção a partir do Tratado de Maastricht e da estrutura de pilares por ele introduzida; assim, passou a usar-se a expressão intergovernamental para designar os domínios não abrangidos pelo pilar comunitário, ou seja, os segundo e terceiro pilares, ao mesmo tempo que a referida palavra designava também as áreas fora dos Tratados, tais como a cooperação de Schengen.

A configuração do intergovernamentalismo foi também moldada pela revisão levada a cabo pelo Tratado de Lisboa, a qual tornou o Conselho Europeu numa instituição formal da UE (art. 13º TUE) com competência para dar à União os impulsos necessários ao seu desenvolvimento e definir as orientações e prioridades políticas gerais (art. 15º TUE)<sup>56</sup>. Assim, a tradicional estrutura triangular de decisão – Comissão, Conselho, Parlamento – característica do método comunitário passa a assumir uma configuração quadrangular<sup>57</sup>, com o Conselho Europeu a desempenhar uma função de iniciativa e protagonismo político.

O contexto da crise foi também propício a que se questionassem a legitimidade e os efeitos das políticas europeias sobre os cidadãos (*out-put legitimacy*), o que, por sua vez conduziu a reflexões doutrinárias sobre a necessidade de estimular a participação política dos

---

<sup>56</sup> O Conselho Europeu elege o seu presidente, por um mandato de dois anos e meio, renovável uma vez, o qual assegura a representação externa da União, sem prejuízo do papel do Alto Representante (art. 15º nº5 TUE).

<sup>57</sup> P. SCHOUTHEETE, “The European Council”, 15.

européus (*input-legitimacy*), assim como a capacidade do método comunitário assegurar a legitimidade democrática e parlamentar a nível nacional e europeu<sup>5859</sup>.

No contexto de crise, o Conselho Europeu chamou a si o governo económico da zona euro pois não apenas estava em jogo um enorme impacto financeiro para os Estados-Membros como, também já se havia chegado aos limites da atribuição de competências<sup>60</sup>. Por outro lado, em tempos de crise é mais natural procurar respostas junto de líderes políticos eleitos por sufrágio universal do que junto de instâncias não eleitas<sup>61</sup>.

Durante o período de crise o Conselho Europeu tornou-se o verdadeiro centro decisório da União Europeia, tomando decisões em matéria de assistência financeira a alguns Estados-Membros, de criação do Mecanismo Europeu de Estabilidade e do Semestre Europeu, mas também preferindo a adopção de acordos intergovernamentais – tal como o “Tratado Orçamental” – concluídos fora do quadro institucional da União ou de reformas dos Tratados. Este maior protagonismo representou, portanto, uma intensificação das políticas de coordenação entre os Estados-Membros e não um aprofundamento da componente supranacional, nos termos tradicionais, que implicaria mais transferências de competências para as instituições da União Europeia<sup>62</sup>.

---

<sup>58</sup> Para uma síntese desta discussão e contributos: Y. BERTONCINI & V. KREILINGER, “Seminar on the Community Method – Elements of Synthesis”, *BEPA-Bureau of European Policy Advisers, Notre Europe-Jacques Delors Institute* (2012).

<sup>59</sup> P. D. TORTOLA & L. VAI, “What Government for the European Union? Five Themes for Reflection and Action”, 15/17 *IAI WORKING PAPERS* (2015), 7.

<sup>60</sup> “Yet a crisis calls for legitimacy of a deeper nature than that granted by competence alone. A crisis is a moment for responsibility. (...) Responsibility is also linked to capacity and power. (...) Importantly, it ultimately is also a free act. Strictly speaking, in the final analysis, nobody can be obliged to behave responsibly. When I say the crisis put Europe’s national leaders face to face with co-responsibility, two reasons spring to mind why it fell upon them, personally. First of all: there is a lot of money at stake. (...) Secondly: in times of crisis, we reach the limits of institutions built on attributed competences. When we enter uncharted territory and new rules have to be set, the European Council, bringing the 27 country leaders, the President of the Commission and the President of the European Council around the table, is well placed to play its part. It is one of the reasons the European Council was founded in the 1970s. A formal institution since the Lisbon Treaty, the body still combines the force of the Member States with the qualities of the older institutions”: H. VAN ROMPUY, “The Discovery of Co-responsibility: Europe in the Debt Crisis”, Speech at the Humboldt University, Walter Hallstein Institute for European Constitutional Law, Berlin, 2012, 5.  
[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/127849](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/127849).

<sup>61</sup> R. DEHOUSSE, “The New Supranationalism”, *Centre D’études Européennes*, (2015) 5.

<sup>62</sup> P. SCHOUTHEETE, “The European Council”: sobre o novo papel do Conselho Europeu e a sua relação com o Parlamento e a Comissão.

No entanto, parece ter ocorrido uma forma diferente de transferência de atribuições através da criação de novas entidades ou da reconfiguração de poderes de instâncias com natureza de agências<sup>63</sup>. O BCE assumiu, sem a oposição de nenhum Estado-Membro, um papel de estabilizador do sistema financeiro e de coordenador da política macroeconómica, ao adoptar o programa “quantitative easing”<sup>64</sup>. Importa também referir que a Comissão viu os seus poderes serem alargados no âmbito das políticas macroeconómicas, por via legislativa – por exemplo, através do “six pack” e do “two pack” – ou do “tratado orçamental”. O papel da Comissão é também reforçado pela introdução do sistema de maioria qualificada invertida, de acordo com o qual as propostas de recomendação da Comissão face a violações do Pacto de Estabilidade e Crescimento, se consideram aprovadas pelo Conselho salvo se uma maioria qualificada de Estados-Membros vote contra.

Acresce ainda que os dois – Comissão e BCE – têm uma actuação muito ativa na negociação e monitorização do cumprimento de planos de assistência financeira concedidos a Estados-Membros em dificuldades financeiras. É também de extrema relevância o protagonismo da Comissão e do BCE na criação da união bancária, no quadro da qual foram desenhados os mecanismos únicos de supervisão e de resolução.

Parece assim ter-se criado uma situação paradoxal pois ao mesmo tempo que os governos nacionais declaravam opor-se a novas atribuições de competências para a União Europeia acabaram por transferir áreas de actuação, em domínios de importância estratégica, para entidades sobre as quais não exercem um controlo directo<sup>65</sup>.

A resposta para este paradoxo pode explicar-se pelas tensões em presença pois se por um lado existia falta de consenso sobre as competências a transferir, motivada em grande

---

<sup>63</sup> S. FABBRINI, *Which European Union? Europe after the Euro-Crisis*, Cambridge University Press, 2015, p. 125.

<sup>64</sup> Pelo programa “quantitative easing” (iniciado em março de 2015) o BCE faz chegar liquidez aos mercados através da compra de títulos privados ou de dívida pública. “Extending quantitative easing: additional risks for financial stability?” DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES POLICY DEPARTMENT A: ECONOMIC AND SCIENTIFIC POLICY, 2017

([http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/116967/COMPILATION\\_Feb%202017\\_TOPIC\\_1\\_FINAL\\_online.pdf](http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/116967/COMPILATION_Feb%202017_TOPIC_1_FINAL_online.pdf))

<sup>65</sup> R. DEHOUSSE, “The New Supranationalism”, 6-7.

parte pela diferença de perspectivas entre os países cumpridores do norte e os países incumpridores do sul, por outro lado impunha-se a urgência de soluções e reformas de elevada complexidade técnica, o que justificou a adopção de soluções *ad hoc*, tidas como um incremento de competências já existentes, e que evitavam debates arriscados e fracturantes. Em síntese, a “*delegação de poderes*” a favor destas instituições supranacionais parece ter sido não a melhor solução mas sim a aceitável por todos. Neste quadro a Comissão emerge a nível de política macroeconómica com um papel de supervisão similar ao de guardião dos tratados de acordo com o “método comunitário” e o BCE afirma-se como um regulador Europeu forte<sup>66</sup>.

As respostas à crise económico-financeira passaram também pela materialização de atuações diferenciadas formalizadas através de acordos intergovernamentais com os quais se ultrapassaram as objeções inultrapassáveis de alguns Estados-Membros – tais como do Reino Unido e República Checa relativamente ao “pacto orçamental – e que correspondem a soluções que se aproximam da *cooperação reforçada* (art. 20º TUE), enquanto forma de “integração diferenciada” e “unidade na diversidade”<sup>67 68</sup>.

Em conclusão, a crise económica e financeira determinou o recurso a novas formas e processos de decisão, passando a assistir-se à coexistência entre o método comunitário, soluções de coordenação política e instrumentos de puro intergovernamentalismo.

---

<sup>66</sup> R. DEHOUSSE, “The New Supranationalism”, 20.

<sup>67</sup> A. MATEI & A. CALAPOD, “Changes of the Decision Making Process in EU in the Context of the Financial and Economic Crisis”, 26 *Procedia Economics and Finance* (2015), 254. P. D. TORTOLA & L. VAI, “What Government for the European Union?”, 8.

<sup>68</sup> “The diversification of intergovernmental practices since the onset of the crisis has been reflected in two main ways. It was manifested first in the growing strength of institutions representing the Member-States, and in particular the European Council and its President. It could then be seen in the multiplication of international agreements between the Member States on the basis of EU law or sometimes outside it.”: D. DERO-BUGNY, “The Dilution of the Community Method and the Diversification of Intergovernmental Practices”, 134 *Revue de l’OFCE/Debates and policies* (2014), 64.

## 2.3. Agências supranacionais

Neste contexto, a UE caracteriza-se, na actualidade, por ser um quadro complexo de tomada de decisões (*multi-level decision-making setting*)<sup>69</sup> em que participam não apenas as instituições europeias mas um conjunto de “organismos da União”<sup>70</sup> que - em particular no contexto de resposta à crise – foram sendo criados, ganhando crescente relevância. Trata-se de **agências** independentes, muitas vezes dotadas de amplos poderes de regulação, cujo protagonismo tem suscitado questões pertinentes e diversas críticas, tais como, (i) o carácter cada vez mais tecnocrático e burocrático do processo de decisão europeia, (ii) a falta de legitimidade democrática que fundamente a actuação das agências, e (iii) a falta de mecanismos de responsabilidade política e jurídica (*accountability*) e de proteção dos interesses individuais.

A fim de compreender o papel destes actores supranacionais e a sua relação com as instituições da UE importa perceber a distinção entre actos legislativos, actos delegados e actos de execução.

Para que a UE exerça as suas competências, as instituições adoptam actos vinculativos (regulamentos, diretivas e decisões) e não vinculativos (recomendações e pareceres). Os primeiros enquadram-se na categoria de **actos legislativos** correspondendo o *regulamento* a um acto de carácter geral obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros; a *diretiva* a um acto que vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado, conferindo-lhe liberdade quanto à forma e meios de o alcançar; e a decisão a um acto obrigatório quanto a todos os seus elementos, aplicando-se a destinatários ou situações concretas (art. 288º TFUE).<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> G. J. BRANDSMA & J. ADRIAENSEN, “The Principal-Agent Model, Accountability and Democratic Legitimacy”, *Palgrave Studies in European Union Politics*, (2017), 35-54.

<sup>70</sup> Como referido no art. 277º do TFEU.

<sup>71</sup> Os *regulamentos* possuem indiscutivelmente carácter legislativo constituindo a fonte máxima ou de legislação em 1º grau. A *diretiva*, por vezes denominada “norma indireta”, traduz-se num processo legislativo dirigido aos



Para além dos actos legislativos, o direito da União Europeia prevê duas outras categorias: os *actos delegados* e os *actos de execução*. Os primeiros têm lugar quando um acto legislativo das instituições da União delega, na Comissão, o poder de adoptar actos não legislativos de alcance geral que completem ou alterem elementos não essenciais daquele acto (art. 290º TFUE). Por sua vez, os chamados actos de execução destinam-se a efetivar os actos juridicamente vinculativos da União e são realizados pelos Estados-Membros, através de medidas de direito interno (art. 291º n.º 1º TFUE), ou pela Comissão, quando sejam necessárias condições uniformes de execução dos actos vinculativos da União (art. 291º n.º 2º TFUE)<sup>72</sup>.

A referida distinção e arquitetura actual dos actos delegados e de execução foi criada pelo Tratado de Lisboa<sup>73</sup>, verificando-se que, desde esta alteração, tem sido muito mais frequente o recurso à figura dos actos de execução do que dos actos delegados<sup>74</sup>.

Em relação aos actos delegados o Parlamento Europeu e o Conselho podem decidir revogar a delegação ou formular objecções que obstem à sua entrada em vigor, o que introduz uma forma de controlo e de legitimação democrática deste tipo de actos.

A esta tipologia de actos aplica-se a doutrina *Meroni* a qual procura compatibilizar a necessidade de delegação com o controlo do exercício dos poderes delegados. Assim, de acordo com o entendimento do Tribunal de Justiça a atribuição de poderes discricionários a um ente diferente da Comissão Europeia (v.g. uma agência) constitui uma violação do direito europeu, dado que tal violaria o equilíbrio institucional consagrado nos Tratados. A delegação

---

Estados-Membros, que pressupõe a adopção de *atos normativos nacionais diretamente vinculativos*; esta transposição permite às instâncias nacionais escolher quais os domínios e formas de ação concedendo flexibilidade aos Estados quanto ao modo de prossecução do objetivo a atingir. A decisão é uma medida individual, sem carácter geral e abstracto, semelhante aos actos administrativos do direito interno. P. PITTA e CUNHA, *Direito Europeu: Instituições e Políticas da União*, Almedina, Lisboa, 2006, 46-48.

<sup>72</sup> A Comissão mediante estes actos jurídicos reforça as suas competências executivas sendo-lhe, nalguns casos, conferidos poderes não subordinados como, por exemplo, a política de concorrência, onde as decisões da Comissão sobre infracções, embora passíveis de fiscalização jurisdicional, não estão sujeitas ao controlo ministerial, contrariando o disposto no artigo 291º n.º 3 (TFUE): R. MOURA RAMOS, *Tratado da União Europeia*, 197.

<sup>73</sup> Ainda sobre estes tipos de actos: *Acordo interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia sobre legislar melhor*, J.O. L 123/1, 12.5.2016.

<sup>74</sup> W. VOERMANS; J. M. R. HARTMANN & M. KAEDING “The Quest for Legitimacy in EU Secondary Legislation”, 2 (1), *The Theory and Practice of Legislation*, 2014, 23.

deve apenas circunscrever-se a aspectos técnicos, delimitados com precisão, devendo exercer-se de acordo com as mesmas regras que disciplinam a actuação das instituições delegantes<sup>75</sup>.

Aos actos de execução encontra-se associada a chamada *comitologia* disciplinada, na actualidade, pelo Regulamento 182/2011<sup>76</sup>. Tal significa que a Comissão exerce as competências de execução que lhe são atribuídas pelo legislador da UE, com a ajuda de comités de representantes dos países da UE. Os “comités de comitologia”, são compostos por representantes de todos os Estados-Membros da UE e presididos por um funcionário da Comissão, e apoiam a Comissão no exercício das suas competências de execução, emitindo pareceres sobre os projectos de actos de execução antes destes serem adoptados. O trabalho desenvolvido por estas estruturas é frequentemente técnico, constituindo-se como grupos de peritos destinados a detalhar aspectos específicos que permitam a aplicação uniforme das normas europeias. No que toca aos actos de execução, a revisão do Tratado de Lisboa não introduziu nenhum reforço da legitimidade democrática; o Parlamento e o Conselho são regularmente informados através dos registos de comitologia mas não participam nem controlam esses processos, tendo apenas um “direito de escrutínio” – já reconhecido pela reforma de 1999 – quando aquelas instituições considerem que o acto praticado excede os poderes de execução<sup>77</sup>.

A questão da legitimidade democrática para praticar actos delegados e actos de execução, bem como a responsabilidade (*accountability*) das entidades que os praticam colocou-se com maior premência no contexto de crise. Em particular nos domínios económico e financeiro, a crise fez com que a UE tivesse necessidade de criar uma “centralização da regulação”<sup>78</sup>, cabendo a execução das decisões políticas à Comissão, ao

---

<sup>75</sup> Ac. *Meroni I*, C-9/56 [1958], ECR 133; Ac. *Meroni II*, C-9/56[1958], ECR 157.

<sup>76</sup> REGULAMENTO (UE) N° 182/2011 que estabelece as regras e os princípios gerais relativos aos mecanismos de controlo pelos Estados-Membros do exercício das competências de execução pela Comissão, J.O. L 55/13, 28.2.2011.

<sup>77</sup> W. VOERMANS; J. M.R. HARTMANN & M. KAEDING “The Quest for Legitimacy”, 10.

<sup>78</sup> L. G. CATARINO, “A Reforma da Regulação Financeira na União Europeia: Refracção do Movimento do Direito Administrativo Global”, *Estudos de Valores Mobiliários*, 2011, 6 (<http://www.institutovaloresmobiliarios.pt>)

Banco Central Europeu e a agências independentes (v.g. autoridades europeias de regulação e de supervisão).

A regulação dos mercados financeiros (bancos, mercado de capitais e seguros) adoptou uma metodologia de intervenção em três níveis, sendo levada a cabo com o apoio de autoridades reguladoras e de supervisão criadas para o efeito<sup>79</sup>. Estas autoridades, com um superior conhecimento técnico em matérias muito específicas, elaboram a moldura regulatória e os parâmetros técnicos de implementação, submetendo-os à Comissão para que esta os efetive através de actos delegados ou de actos de execução<sup>80</sup>.

Também no que respeita à união bancária os principais actos legislativos que estruturam a sua criação atribuem à Comissão poderes para praticar actos de execução<sup>81,82</sup>. Neste domínio, as soluções foram mais longe sendo, por exemplo, consagrado no quadro do mecanismo único de resolução, o poder de uma entidade com a natureza de agência europeia - o Conselho Único de Resolução<sup>83</sup> - adoptar decisões formais de resolução, as quais podem ser vetadas pelo Conselho e pela Comissão, dado que são estas as instituições que, nos termos do

---

<sup>79</sup> A referida metodologia corresponde ao “Processo Lamfalussy” o qual prevê no *nível 1* a adopção de regulamentos e diretivas; no *nível 2* no qual a Comissão atua através de actos delegados ou de actos de execução - atribuídos pelas medidas vinculativas do primeiro nível - mas que, por sua vez se baseiam naquilo que são os standards técnicos definidos pelas Autoridades Europeias de Supervisão (Autoridade Bancária Europeia, criada pelo Reg. 1093/2010; Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma, criada pelo Reg. 1094/2010; Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados, criada pelo Reg. 1095/2010) criadas nos termos do Relatório de Larosière; o nível 3 refere-se à adopção de recomendações e orientações por parte dessas autoridades europeias.

<sup>80</sup> Desde a crise financeira de 2009 as agências emergiram como actores fundamentais da governação do sector financeiro na União Europeia, designadamente, por serem uma forma organizacional menos sujeita a pressões políticas nacionais e mais comprometida com a defesa dos interesses da União.

<sup>81</sup> Designadamente o Regulamento (UE) N° 575/2013, relativo aos requisitos prudenciais para as instituições de crédito e para as empresas de investimento; o Regulamento (UE) N° 806/2014, que estabelece regras e um procedimento uniformes para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro de um Mecanismo Único de Resolução e de um Fundo Único de Resolução; a Diretiva 2013/36/UE, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento; a Diretiva 2014/59/UE, que estabelece um enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento.

<sup>82</sup> C. GORTOSOS, “The ‘Comitology Procedure’ under the European Parliament and Council Regulation (EU) n.º 182/2011 and its Importance for EU Banking Law”, 14 *ECEFIL Working Paper Series* (2016), 9.

O direito bancário europeu constitui-se enquanto um ramo legislativo-financeiro secundário direccionado a criar uma “área financeira” unificada e visa dois objetivos: fazer cumprir a liberdades de estabelecimento e de prestação de serviços, bem como assegurar a uma estabilidade sistémica da UEM. C. GORTOSOS, “The ‘Comitology Procedure’”, 10-12

<sup>83</sup> O Conselho Único de Resolução é uma agência da UE, independente e autofinanciada que partilha com as autoridades nacionais de resolução dos Estados-Membros da área do euro, a responsabilidade pela resolução de instituições de crédito, sendo também responsável pela gestão do fundo comum de resolução; trata-se de um ente criado no âmbito do Mecanismo Único de Resolução (Regulamento (UE) n° 806/2014, J.O. L 225/1, 30.7.2014).

TFUE, podem exercer poderes de execução (art. 291º nº 2). À luz da doutrina *Meroni* esta solução tem sido questionada afirmando-se que de acordo com ela apenas as instituições da União podem adoptar actos vinculativos gerais e abstratos, assim como decisões individuais que envolvam um amplo grau de discricionariedade. No entanto, não só no caso *Meroni* estava em causa o exercício de poderes por um ente privado, como também há que ter em consideração outras decisões do Tribunal de Justiça ao pronunciar-se no sentido de que o direito europeu é compatível com a existência de agências sempre que estas sejam formas rápidas e eficazes de responder em áreas de elevada complexidade técnica<sup>84</sup>. A delegação no Conselho Único de Resolução, ao invés de ser a Comissão a ficar com essas tarefas, justificar-se-ia em função dessa complexidade, ao mesmo tempo que encontra uma legitimidade adicional no sistema de balanços e fiscalizações correspondente à possibilidade de veto pelo Conselho e pela Comissão, no controlo jurisdicional pelo TJUE (art. 263º TFUE), e na composição daquela agência por integrar representantes dos Estados-Membros<sup>85</sup>.

Em síntese, a criação de agências pela UE tem proliferado sendo-lhes dadas diferentes designações, tais como, “autoridade”, “instituto”, “conselho” ou “mecanismo”. Os poderes e áreas de actuação de cada agência variam muito mas todas elas têm em comum tratar-se de organismos de elevada especialização técnica, criados fora das instituições da União, isto é, com independência jurídica relativamente àquelas instituições.

A sua criação tem sido justificada à luz do artigo 114º do TFUE, o qual determina a adopção de medidas de aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas nacionais, que tenham por objecto o estabelecimento e funcionamento do mercado interno. Ora, como a harmonização pode implicar aspectos de grande complexidade técnica pode ser necessária a existência de uma agência.

Uma análise mais detalhada sobre estes organismos europeus supranacionais permite

---

<sup>84</sup> Ac. *Reino Unido / Parlamento e Conselho (ESMA)*, Proc. C-270/12 (<http://curia.europa.eu>).

<sup>85</sup> P. LINTNER, “De/centralized Decision Making under the European Resolution Framework: Does *Meroni* Hamper the Creation of a European Resolution Authority”, 18 (3) *Eur Bus Org Law Rev.* (2017).

desconstruir a ideia de que se tratam de entes sem qualquer legitimidade ou controlo, desde logo porque a Comissão acompanha de perto e avalia periodicamente a sua actuação. Por outro lado, e pelo facto de o Tribunal de Justiça se ter pronunciado diversas vezes sobre a configuração e os poderes das agências<sup>86</sup>, nos tempos mais recentes, elas têm-se ajustado a esses critérios prevendo, designadamente, a possibilidade de revogação das delegações de competências, de direito de veto sobre algumas medidas e de apreciação judicial dos respectivos actos. É, portanto, assente que a criação de uma agência tem de respeitar os princípios da atribuição de competências (art. 5º TUE), da separação de poderes e do equilíbrio institucional<sup>87</sup>, pelo que uma agência nunca poderá ter mais poderes do que a instituição delegante, ou exercer competências novas não atribuídas à União, nem poderá ter uma actuação discricionária, pois os poderes executivos delegados devem ser claramente definidos.

---

<sup>86</sup> Ac. *Meroni I*, C-9/56 [1958], ECR 133; Ac. *Meroni II*, C-9/56[1958], ECR 157; Ac. *Reino Unido / Parlamento e Conselho (ENISA)*, Proc. C-217/04; Ac. *Reino Unido / Parlamento e Conselho (ESMA)*, Proc. C-270/12 (<http://curia.europa.eu>).

<sup>87</sup> Ac. *Parlamento / Conselho*, Proc. C-70/88, [1990] ECR I-2041.



### 3. TEORIA POLÍTICA DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA

#### 3.1. Federalismo

A União Europeia é um sistema de governação complexo e multi-nível, onde coexistem instituições supranacionais, nacionais e sub-nacionais, pelo que, em face dessa complexidade as teorias e modelos tradicionais da Ciência Política e das Relações Internacionais revelam-se incapazes de capturar a essência do modelo governativo europeu. Apesar das referidas especificidades a perspectiva federal cedo se tornou útil para analisar a organização e divisão de poderes da Europa.

O federalismo consiste, genericamente, num sistema em que a soberania é partilhada e dividida entre diversos planos de governo, ao invés de se concentrar exclusivamente num só plano. Refere-se a uma divisão espacial ou territorial entre dois (ou mais) níveis de governo que coexistem num sistema político, em que cada um deles exerce autonomamente determinados poderes (descentralização), existindo uma estrutura federal responsável por um processo central de decisão<sup>88</sup>.

A teorias do federalismo europeu surgem no rescaldo da Segunda Guerra como possível solução preventiva de futuros conflitos defendendo, para tal, a criação de uma federação política. As teorias federalistas podem subdividir-se em várias correntes, tais como, o *federalismo liberal*<sup>89</sup> de Michael Burgess, Daniel J. Elazar, Altiero Spinelli e K. C. Wheare

---

<sup>88</sup> T.A. BÖRZEL, "What Can Federalism Teach Us About the European Union? The German Experience", *Paper prepared for the Conference "Governing together in the New Europe"*, 17/03 *The Federal Trust Constitutional Online Paper Series* (2003), 1.

<sup>89</sup> S. DOSENRODE, "Federalism Theory and Neo-Functionalism: Elements for an Analytical Framework", 2 (3) *Perspectives on Federalism* (2010), 12-15. M. BURGESS, *In Search Of The Federal Spirit. New Theoretical And Empirical Perspectives In Comparative Federalism*, Oxford University Press, Oxford, 2013. G. ANDRÉANI, "What Future For Federalism?", *Centre for European Reform Essays* (2002), 1-43. J. LEINEN & J. KRENTZ, "The Lisbon Treaty: What Next?", in LEVI, L. (Org.), *The federalist debate: papers on federalism in Europe and the world*, Torino, 2008, 33-37.

que se centra na criação de novos actores internacionais, através da decisão voluntária e compromisso de um ou mais Estados soberanos (que partilham a mesma ordem moral) em fundirem-se num novo Estado. Por seu turno, a *escola realista do federalismo*<sup>90</sup>, de que fazem parte, entre outros, William H. Riker and David McKay, considera que esse modelo de governação permite resolver o problema do alargamento geográfico e de funções dos Estados, os quais empreendem entre si um processo de negociação federal, que se desenvolve por ação de líderes políticos fortes e de elites influentes.

A este respeito é incontornável o contributo de Spinelli<sup>91</sup> para quem a crise do Estado-nação – enquanto incapacidade de cada Estado lidar, por si, com problemas à escala mundial – e o consequente surgimento de totalitarismos deveria ser combatida com a formação dos “Estados Unidos da Europa”. A unidade da Europa é considerada como um objetivo a desenhar através de uma Constituição federal enquanto pacto entre Estados mas também entre cidadãos. Assim, Spinelli defende um “*federalismo constitucional*” em que primeiro deve ser criada uma Constituição que defina as instituições bem como os princípios de organização e repartição de poderes entre os Estados e a nova entidade supranacional. Na sua perspectiva, a integração europeia constituiria um processo “bottom-up” pois corresponderia à vontade expressa por Estados iguais que se comprometem a abrir mão da sua soberania.

Como foi referido, o federalismo é um sistema que pressupõe a divisão e partilha de soberania<sup>92</sup>, o que no caso europeu implica uma nova organização vertical, isto é, entre a UE

---

<sup>90</sup> S. DOSENRODE, “Federalism Theory”, 15-19.

<sup>91</sup> Altiero Spinelli (1907-1986) foi autor de “Por uma Europa Livre e Unida” (“Manifesto de Ventotene”) onde propõe a formação de uma federação europeia supranacional de Estados, com o objectivo de impossibilitar uma nova guerra na Europa; as ideias de Spinelli vão-se difundindo através de diversos grupos e movimentos, culminando com a aprovação pelo Parlamento Europeu do “Projecto de Tratado que institui a União Europeia”, o chamado «Plano Spinelli», documento que serviu de base ao Acto Único Europeu de 1986. “Altiero Spinelli: Um Federalista Inabalável” (europa.eu). *Compreender as políticas da União Europeia: Os pais fundadores da União Europeia*, 2012, [http://europa.eu/pol/index\\_pt.htm](http://europa.eu/pol/index_pt.htm).

<sup>92</sup> Distinguem-se, tradicionalmente, dois modelos de organização federal do poder político: a *separação de poderes* (modelo norte-americano), em que existe uma divisão de esferas institucionais e não uma divisão por funções e que, por isso mesmo, tendem a duplicar-se estruturas (a nível federal e federado) encarregadas de idênticos domínios de ação (“dual federalism”); pressupõe também um sistema fiscal capaz de garantir recursos financeiros ao nível federado sem intervenção do nível central. As decisões “sub-nacionais” são, muitas vezes, marcadas por fatores identitários (políticos, religiosos e culturais), daí emergindo um *risco moral federalista*, em que medidas relevantes para os interesses específicos de uma população produzem o efeito negativos sobre



e os Estados-Membros, e horizontal, ou seja, entre os poderes legislativo e executivo. Pode afirmar-se que a UE tende a aproximar-se de um sistema de federalismo cooperativo onde as competências não são divididas em termos estanques mas sim partilhadas entre a União e os Estados<sup>93</sup>.

A temática do federalismo europeu tem sido objecto de um grande número de análises, algumas centradas na comparação entre a UE e os Estados Unidos, outras tomando como ponto de partida comparações dentro da União, em particular com a Alemanha, equacionando também a forma como se articulam as democracias europeias nos planos constitucional, institucional e político (*federalismo comparativo*)<sup>94</sup>. Outras perspectivas entendem que a capacidade para enfrentar crises e choques passa pela construção de uma federação Europeia pois será esta a única forma de combinar a coesão das pequenas comunidades com a força das grandes<sup>95</sup>.

Vários autores afirmam a natureza federal da União Europeia<sup>96</sup>, argumentando outros que as instituições europeias não têm dimensão nem capacidade para apoiar um super Estado, constituindo assim uma barreira à criação de uma federação europeia<sup>97</sup>. Acresce que a comparação entre a União Europeia e Estados federais clássicos evidencia diferenças muito

---

outras (G. CALABRESI & E. S. FISH, “Federalism and Moral Disagreement”, 101(1) *Yale Law School* (2016), 1.) A *distribuição de poderes*, ou federalismo cooperativo (modelo alemão), tem por base uma divisão funcional de poderes entre os diversos níveis de governo, de acordo com a qual as leis são feitas a nível central cabendo às unidades federadas a sua implementação; neste sistema, as competências são sobretudo “concorrentes” ou “partilhadas”, os interesses locais estão fortemente representados junto da estrutura central e o sistema fiscal é conjunto. T. BÖRZEL, “What Can Federalism”, 4-6.

<sup>93</sup> T. BÖRZEL, “What Can Federalism”, 10.

<sup>94</sup> Para a análise destas perspectivas e contributos: J. E. FOSSUM & M. JACHTENFUCHS “Federal Challenges and Challenges to Federalism. Insights from the EU and Federal States”, 24 (4) *Journal of European Public Policy*, (2017) 467-485.

<sup>95</sup> L. KLINKERS & H. TOMBEUR, *The European Federalist Papers*, Smashwords Edition, 2014.

<sup>96</sup> J. H. H. WEILER, “Federalism without Constitutionalism: Europe's *Sonderweg*”, in K. Nicolaidis & R. Howse (Eds.) *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford University Press, 2003, 54-72.

([https://www.researchgate.net/publication/238344031\\_The\\_Federal\\_Vision\\_Legitimacy\\_and\\_Levels\\_of\\_Governance\\_in\\_the\\_US\\_and\\_the\\_EU](https://www.researchgate.net/publication/238344031_The_Federal_Vision_Legitimacy_and_Levels_of_Governance_in_the_US_and_the_EU));

T. RISSE & T. BÖRZEL, “The European Union as an Emerging Federal System”, Jean Monnet Center at the New York University School of Law (2000) (<http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/00/00f0101-04.html>)

T. BÖRZEL & T. RISSE, *Who is Afraid of a European Federation? How to Constitutionalise a Multi-Level Governance System*, Harvard Law School, Cambridge, 2000.

<sup>97</sup> R. D. KELEMEN, & A. TARRANT, “Building the Eurocracy: The Politics of EU Agencies and Networks”, 2007 (<http://aei.pitt.edu/7931/1/kelemen-d-08h.pdf>)

significativas, uma delas consiste no facto do nível superior ter uma reduzida capacidade militar e de segurança bem como limitadas competências financeiras, a outra União consiste na grande assimetria ou diferenciação entre Estados-Membros, que não ocorre nos Estados federais.

Importa ter presente que, frequentemente, as discussões sobre o federalismo europeu centram-se na transformação da UE num Estado federal, no entanto, talvez seja mais correcto adoptar o entendimento de que o federalismo constitui um *princípio de organização da autoridade política* e que, nesta acepção, não tem de estar necessariamente ligado à formação de um novo Estado. Esta perspectiva permite compreender que a UE é hoje muito mais do que uma organização internacional clássica ou do que uma confederação de Estados, e que, sem que se tenha constituído num Estado federal, contém diversas características federalizantes, tais como a natureza e poderes da Comissão, as decisões por maioria no Conselho, as políticas comuns em domínios como a concorrência, a agricultura, os transportes, etc., bem como as crescentes competências de União em áreas centrais da soberania dos Estados como cidadania, a moeda, a segurança interna e a defesa nacional. Acresce a tudo isto o papel do Tribunal de Justiça e a supremacia do direito europeu sobre as normas jurídicas dos Estados-Membros e a atribuição de direitos individuais aos cidadãos por via do “efeito directo”. A união económica e monetária (UEM) é uma das áreas que evidenciam maiores características federais pois os Estados-Membros transferiram todas as suas competências em matéria monetária para a União. Apesar de não ter ocorrido o mesmo no que respeita à matéria económica, as alterações introduzidas depois da crise impuseram regras comuns muito significativas aos Estados-Membros – talvez até mais severas do que as que um governo de um Estado federal tem possibilidade de definir<sup>98</sup> - com vista a aumentar a

---

<sup>98</sup> De acordo com Fabbrini verifica-se um “paradoxo do constitucionalismo europeu” porque a soberania dos Estados-Membros é muito mais afetada do que se estivessem integrados num Estado federal: S. FABBRINI, “The fiscal compact, the golden rule and the paradox of the european federalism”, 36(1) *Boston College International and Comparative Law Review* (2013), 1-39.

coordenação entre políticas económicas<sup>99</sup>. A dinâmica pós-crise acentuou o federalismo financeiro mas a UE ainda carece de capacidade política e de mecanismos eficazes para contrariar interesses oportunistas de alguns Estados e para responder eficazmente a choques assimétricos na zona euro<sup>100</sup>. Por outro lado, a resposta colectiva à crise pode também inspirar um novo quadro de federalismo (*federalismo cooperativo*) cujos princípios e divisão vertical de poderes não decorre de uma consagração constitucional formal mas sim do contexto de relações intergovernamentais<sup>101</sup>.

Da análise efectuada conclui-se que há fortes características federais e, no entanto, não há um consenso sobre se a UE é já uma federação *sui generis*, ou tem vocação para vir a sê-lo. Mas, mesmo que a UE não seja uma federação tradicional, a sua configuração actual resulta de um processo dinâmico de federalização. Acresce que as teorias federalistas dão um importante contributo para a análise da organização e forma de governo da Europa ao entender *o intergovernamentalismo como uma característica dos sistemas federais*, ou seja, não como um modelo ou solução alternativa mas sim como um aspecto essencial do equilíbrio federal<sup>102</sup>. Pode também entender-se que o federalismo, assentando numa articulação entre interesses nacionais e regionais lança as bases para o desenvolvimento do conceito normativo de “multi-level governance”<sup>103</sup>, enquanto alocação de poderes e competências a vários níveis.

### 3.2. Neo-funcionalismo

A perspectiva neofuncionalista da integração, defendida por Jean Monnet, dominou o projecto europeu desde o seu início quando não triunfou a criação de uma Comunidade

---

<sup>99</sup> R. CISOTTA, “What Role for the European Commission in the New Governance of the Economic and Monetary Union?”, 13/24 *IAI Working Papers* (2013) 1-19.

<sup>100</sup> P. TREIN, “Federal Dynamics and European Union Crisis Politics”, *University of Lausanne* (2017), 1-18.

<sup>101</sup> R. CSEHI, “Collaborative federalism in the European Union: Intergovernmental Relations and the Allocation of Powers in the Economic and Monetary Union”, in B. M. STEFANOVA (ed.), *The European Union Beyond the Crisis*, Lexington, New York (2015) 23-46.

<sup>102</sup> J. E. FOSSUM & M. JACHTENFUCHS, “Federal Challenges”.

<sup>103</sup> T. VANDAMME, “EU Directives and Multi-level Governance: Can Lessons be Drawn from Cooperative Federalism?”, 21(2) *Maastricht Journal* (2014) 346.

Europeia de Defesa<sup>104</sup>, mas foi criada a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. Ora, se a lógica do federalismo é a da *transferência* para um nível central, de funções como a defesa, a política externa e competências destinadas a manter a unidade económica, deixando as demais funções para os níveis de governação inferiores, de acordo com o princípio da subsidiariedade, a lógica do neofuncionalismo assenta na *partilha* de soberania num número crescente de áreas, começando naquelas que são necessárias à criação de um mercado comum. O federalismo de Spinelli e de outros europeístas talvez tenha sido a ideia fundamental norteadora do projecto europeu, ao definir como objectivo a criação dos Estados Unidos da Europa, no entanto, o neofuncionalismo foi o método dominante da integração europeia.

As teorias funcionalistas, datam do período entre guerras<sup>105</sup>, e procuram criar uma organização internacional orientada para o bem-estar; trata-se, portanto, de uma concepção materialista e utilitarista, baseada na assunção de que os aspectos económicos têm um papel central<sup>106</sup>. O neo-funcionalismo, tem como fundador Ernest Haas e como ponto de partida a crítica à concepção funcionalista formulada por David Mittrany na década de 40 do século XX.

Distinguindo-se dos funcionalistas, Haas teoriza a integração em termos regionais – e não universais – e entende o processo de integração como político e não apenas funcional ou tecnocrático. Nesta medida, a integração pressupõe não apenas que os Estados tenham um grau de desenvolvimento económico elevado e similar como também que partilhem os valores do pluralismo e da democracia. O funcionalismo e o neo-funcionalismo têm em comum a ideia de que é possível construir formas estreitas de cooperação entre Estados através da integração de uma ou mais funções económicas relevantes partilhadas por eles.

---

<sup>104</sup> O Tratado de criação da Comunidade Europeia de Defesa foi assinado em 1952 pelos seis Estados-Membros fundadores mas nunca chegou a ser ratificado.

<sup>105</sup> O funcionalismo tem como obra de referência: David MITRANY, *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization Post-war Problems* (1943).

<sup>106</sup> C. TORIZ RAMOS, “Teorias da Integração Europeia: Uma Breve Perspectiva”, *Faculdade de Ciências Humanas e Sociais* (2005) 331.

A ideia de *spillover* é um conceito essencial desta análise, entendendo-se que a integração económica numa área se “espalha” ou “externaliza” para outras, a fim de consolidar a primeira. O efeito de *spillover* pode produzir-se com maior expressão quando ocorrem certas alterações, tais como, o aumento da interdependência entre os Estados-Membros ou uma crise de alguma dimensão<sup>107</sup>. Com o decurso do tempo a integração tornar-se-á também política, no entanto, reconhece-se que pode ser preciso um impulso político em particular de uma autoridade comum movida pelos interesses comuns em que se baseia a integração.

O *spillover* funcional ocorre quando um dado objectivo só pode ser alcançado através de maior integração, normalmente dada a grande interdependência entre áreas; os argumentos sobre as vantagens das externalidades funcionais tendem a ser incorporadas pelos decisores, passando a integrar o discurso dominante. O *spillover* político corresponde ao processo através do qual as elites nacionais se apercebem que problemas de significativo interesse não podem ser tratados de forma eficaz a nível doméstico. Há ainda um *spillover* criado pelas instituições supranacionais (*cultivated spillover*) as quais, pretendendo aumentar os seus poderes, se tornam agentes da integração, agindo de acordo com uma dinâmica própria<sup>108</sup>.

Seguindo a filosofia neo-funcionalista de Mitrany e Haas, Jean Monnet influencia decisivamente a construção europeia, defendendo um “federalismo funcional” que, ao invés de propor a criação de uma constituição definidora de um conjunto de instituições federais entende que o federalismo viria a ser implementado gradualmente. Na sua perspectiva, os Estados europeus começam por cooperar numa área descobrindo rapidamente que tal cooperação será melhorada se cooperarem, simultaneamente, noutro domínio próximo. A construção europeia será portanto gradual, não tendo de passar por uma reflexão prévia sobre

---

<sup>107</sup> S. DOSENRODE, “Federalism Theory”, 23.

<sup>108</sup> A. NIEMANN & D. IOANNOU, “European Economic Integration in Times of Crisis: A Case of Neofunctionalism?”, 22 (2) *Journal of European Public Policy*, (2015), 4-7, ([https://internationale.politik.uni-mainz.de/files/2012/10/European-Economic-integration\\_crisis\\_neofunctionalism\\_Niemann\\_Ioannou\\_final\\_CLEAN\\_now1.pdf](https://internationale.politik.uni-mainz.de/files/2012/10/European-Economic-integration_crisis_neofunctionalism_Niemann_Ioannou_final_CLEAN_now1.pdf))

a progressiva limitação da soberania nacional.

A integração seria realizada gradualmente, isto é, sector a sector até se constituir uma comunidade política unida onde os vários actores constituintes obteriam vantagens comparativas diferenciadas<sup>109</sup>. O sucesso da integração mede-se pelos benefícios por ela originados, pelo que face aos incentivos esperados em certas áreas, os actores políticos são persuadidos a delegar mais competências nas instituições supranacionais. Há, portanto, um conjunto de ganhos gerados e distribuídos entre os distintos agentes, que impulsionam a integração pois não podem ser obtidos no quadro de uma organização tradicional em Estados-Nação.

Pode afirmar-se que o neo-funcionalismo dá explicações pragmáticas para a compreensão do processo de integração ao afirmar, designadamente, que (a) os Estados não são os únicos actores, ou os mais relevantes, no sistema internacional e regional; (b) os interesses, mais do que as ideias ou identidades, são o motor do processo de integração; (c) as decisões sobre a integração são normalmente tomadas com informação muito imperfeita acerca das suas consequências e, frequentemente, sobre pressão de prazos ou influência de crises; (d) funções ou domínios específicos são o cerne da integração, iniciando-se esta pelas áreas críticas onde o consenso é mais fácil; (e) à medida que a integração se aprofunda ganham relevância os actores supranacionais (instituições, burocratas, associações, etc.); (f) as estratégias dos vários actores envolvidos são convergentes mas não idênticas; e (g) as metas da integração não são pré definidas ou consagradas à posteriori em tratados ou acordos formais<sup>110</sup>.

---

<sup>109</sup> F. N. IDRIS, "Understanding the Interplay between the European Integration and Political and Policymaking Process", 1(2) *Jurnal Kajian Wilah* (2010), 279. "According to Haas, integration is 'the process whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift loyalties, expectations and political activities towards a new centre'": S. YOON, "Rethinking the European Polity: Conceptual Approaches to European Integration", *Korea Review of International Studies* (2014) 54. Haas mencionava mesmo a transferência de lealdades enquanto 'princípio central' nas lógicas sociais.

<sup>110</sup> P. SCHMITTER, "Ernst B. Haas and the Legacy of Neofunctionalism", 12 (2) *Journal of European Public Policy* (2005), 258-260.

Em síntese, a perspectiva *neo-funcionalista* desenvolvida na década de 50 por Ernest B. Haas, evidencia a relevância da atividade transnacional e da interdependência económica. A integração é um *processo*, cuja configuração evolui ao longo do tempo, influenciado por diversos actores públicos e privados e dependente dos incentivos das elites europeias para criarem soluções regionais com vista a resolver problemas mútuos. Tais actores são racionais e adaptam o seu comportamento em função da experiência e da dinâmica da cooperação. Releva ainda o papel das instituições supranacionais como tendo os atributos necessários para constituírem agentes de integração, tanto mais que o contexto supranacional gera jogos de soma positiva, isto é, resultados bons para todos os intervenientes e que não seriam alcançados se eles não agissem em conjunto. A integração decorre, em primeiro lugar, da necessidade de implementar medidas eficazes, em particular de natureza económica, e só num momento posterior existirá uma necessidade de aproximação e legitimação política.

A principal apreciação crítica ao neofuncionalismo foi feita pelo próprio Haas<sup>111</sup> ao constatar que a integração económica não tinha dado origem a uma evolução linear no sentido da aproximação política. Na sua perspectiva havia que construir novas teorias para explicar a integração num mundo dominado por duas grandes alterações: a globalização e a desindustrialização dos países desenvolvidos<sup>112</sup>. A realidade demonstrou que a UE teve capacidade de se adaptar e de resistir àqueles desafios.

Também a teoria neo-funcionalista se ajustou tendo surgido o *post-funcionalismo*. O funcionalismo contemporâneo (neo neo funcionalismo/ post funcionalismo) mantém a assunção de que a dinâmica de integração é ditada pela eficácia das instituições e pelas vantagens económicas; há, portanto, uma dinâmica funcional (functional spillover) criada pela trajetória de integração económica e política, que se projeta nas reformas institucionais. Afirma-se a ideia de que cada crise cria condições para a integração de novas funções a nível

---

<sup>111</sup> Na obra *The Obsolescence of Regional Integration Theory*, de 1975.

<sup>112</sup> A. SWEET STONE, “Neofunctionalism and Supranational Governance”, *4628 Yale Law School Faculty Scholarship* (2012), 3-4.

supranacional, mas sobretudo faz-se notar a politização do processo de integração europeia dado que as preferências dos cidadãos e dos partidos políticos nacionais passaram a ser decisivos<sup>113</sup>.

### 3.3. Construtivismo

O construtivismo é uma teoria política relativamente recente que tem como pressuposto essencial entender que as ações humanas são influenciadas pelos contextos sociais circundantes os quais, dessa forma, desempenham um papel central na definição das identidades nacionais.

A perspectiva construtivista tem sido, sobretudo, adoptada no domínio das relações internacionais e da política externa pois as orientações a este nível são fortemente determinadas pela identidade colectiva de cada comunidade. A realidade política encontra-se em permanente construção e evolução, a partir de duas variáveis complementares: os *agentes* e as *estruturas*<sup>114</sup>. Em relação aos agentes, não relevam aspectos ontológicos de racionalidade maximizadora de vantagens individuais mas sim o acatamento de normas, legais, sociais e morais, por parte daqueles que compõem uma comunidade. É, por isso, importante perceber os padrões normativos das sociedades e o grau de coercividade dessas regras, o qual decorre da configuração das estruturas (p.ex. quais as consequências em termos de penas, a eficiência do sistema de justiça, a reprovação pública, etc.).

No final da década de 90 ocorreu uma alteração da forma de analisar a União Europeia deixando de ser predominantes as teorias da *integração* – dominadas pelo neofuncionalismo e

---

<sup>113</sup> L. HOOGHE & G. MARKS, “A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus”, 39 *B.J.Pol.S.* (2008), 1–23.

<sup>114</sup> T. FLOCKHART, “Constructivism and Foreign Policy”, in S. SMITH, A. HADFIELD & T. DUNNE (eds), *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, Oxford University Press, Oxford, 2012, 80.

O construtivismo não define como deve ser a organização das sociedades mas centra-se na compreensão das realidades.



pelo intergovernamentalismo - para se avançar na compreensão da *governança* – onde se confrontam os construtivismo e o racionalismo<sup>115</sup>. Na actualidade os defensores do construtivismo também partem dessas críticas entendendo que as teorias da integração estão muito centradas nos aspectos económicos, e que as concepções racionalistas são insuficientes pois a integração europeia não pode apenas ser explicada pelas razões e interesses que determinam a conduta de determinados actores tais como os líderes políticos<sup>116</sup>.

Ao estudarem a construção europeia os construtivistas centram-se em perceber se existe um verdadeiro espírito de comunidade – o que pressuporia uma única identidade europeia – ou se a Europa é caracterizada pela pluralidade em vez de pela unidade<sup>117</sup>. De entre as análises construtivistas podem distinguir-se a abordagem *convencional*, cujos conceitos chave são as normas e a identidade, o construtivismo *interpretativo* e o *crítico* centrado no discurso e no poder a ele associado, e ainda a perspectiva de Habermas definida em torno da deliberação/ decisão e legitimidade<sup>118</sup>. Todas estas análises têm em comum procurar explicar a formação da ordem política europeia, a qual coexiste mas ultrapassa o Estado-Nação, a construção de uma comunidade, bem como a formação de protagonistas com identidade e interesses próprios.

---

<sup>115</sup> M. RICHMOND, “What Light can Constructivist Analysis Shed on the Governance of the EU?”, 2014 (<http://www.e-ir.info/2014/01/17/what-light-can-constructivism-shed-on-the-eu/>)

<sup>116</sup> E. S. A. YILMAZ, “Political Identity Building in the EU: A Constructivist Approach”, 9 (1) *Journal of Academic Inquiries* (2014), 47-71. M. SWISA, “Future Stability in the European Union: Realism, Constructivism, and Institutionalism”, *Claremont-UC Undergraduate Research Conference on the European Union* 2011(11) (2011) 125-134.

<sup>117</sup> A integração regional é, assim, progressiva pois implica a formação de novas comunidades. A crítica mais comum ao construtivismo consiste na insuficiência de padrões racionalistas devidamente escrutináveis, na esfera pública.

<sup>118</sup> As abordagens construtivistas mais comuns aplicadas aos estudos europeus incluem conceitos como deliberação, discursos, normas, persuasão, identidade e socialização estando cada uma delas interligada às várias variantes construtivistas. O construtivismo pode ser subdividido em várias perspectivas. O construtivismo *convencional*, dominante nos EUA, examina a importância das normas e identidades na política internacional; a sua aplicação ao caso europeu tem assumido várias dimensões, designadamente, vincando a importância dos mecanismos persuasivos. O construtivismo *interpretativo*, mais acolhido na Europa, destaca a linguagem enquanto fator essencial para a construção social, isto é, a relevância dos recursos linguísticos (discurso) no fortalecer das identidades. O construtivismo *crítico/ radical* mantém o referido foco linguístico mas adiciona uma dimensão normativa a esse processo evolutivo ao estudar o modo como os comportamentos sociais fazem progredir o conhecimento humano, enfatizando o processo de poder associado ao discurso e a certas estruturas argumentativas. J. T. CHECKEL, “Constructivism and EU Politics”, in K. JORGENSEN; M. POLLACK & B. ROSAMOND (eds.), *Handbook of European Union Politics*, Sage Publications Ltd., Londres, 2007, 59. T. RISSE, “Social Constructivism and European Integration”, in A. WIENER & T. DIEZ (Org.), *European Integration Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2004, 159-176.

Trata-se assim de perceber a formação e características da identidade política da Europa a qual parece basear-se nos conceitos civilizacionais de democracia, Estado de direito e liberdades fundamentais, os quais constituem laços históricos e culturais de consenso entre todos os Estados-Membros. É, portanto, essa comunhão que está na base da construção de um projecto europeu e da afirmação das União Europeia como um actor autónomo e relevante no plano internacional<sup>119</sup>.

### 3.4. Intergovernamentalismo

O intergovernamentalismo é uma *teoria* que afirma a primazia dos Estados-Membros na definição das decisões políticas com dimensão constitucional, no entanto, nos anos mais recentes a expressão tem vindo a ser usada de forma mais ampla para designar o afastamento do método comunitário de decisão e a sua substituição para um *processo* de decisão centrado no Conselho Europeu<sup>120</sup>.

Enquanto teoria o intergovernamentalismo explica as relações internacionais e não apenas os fenómenos de integração regional. Assim, os processos de cooperação interestadual decorrem de decisões racionais de cada país que, num primeiro momento, definem a nível interno os interesses a defender e depois iniciam processos negociais com outros Estados<sup>121</sup>. Em suma, constituem premissas básicas a assunção de que todos os actores políticos são racionais e estabelecem preferências domésticas ou geopolíticas claras; que os governos procuram delinear acordos mutuamente benéficos, isto é, objetivos satisfatórios para as partes envolvidas; e que as preferências dos Estados formam-se utilizando recursos informativos

---

<sup>119</sup> E. S. A. YILMAZ, “Political Identity”.

<sup>120</sup> C. BICKERTON, D. HODSON, & U. PUETTER, “The New Intergovernmentalism. States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era”, 53 (4) *Journal of Common Market Studies* (2015), 703-722.

<sup>121</sup> S. HOFFMAN, “Obstinate or obsolete? the fate of the nation-state and the case of Western Europe”, 95 *Daedalus* (1966) 862-915.

<http://ieie.itam.mx/docs06/Stephan%20Sberro/Sistema%20Union%20Europea%20a%20parte.pdf>

específicos<sup>122123</sup>.

A perspectiva intergovernamentalista, originada a partir da teoria realista das relações internacionais considera o Estado como actor central, ou seja, entende que o processo de integração é determinado pelos interesses e preferências dos Estados-Membros os quais, no caso europeu, consideraram que os seus específicos interesses nacionais poderiam ser melhor alcançados através de um mercado comum<sup>124</sup>. Para esta perspectiva os interesses económicos são o motor da integração regional e os Estados são actores racionais. Apesar de se reconhecer o carácter supranacional da União Europeia ele não é absoluto pois, no limite, os Estados detêm a autoridade última. Assim, e com maior rigor, no âmbito da concepção intergovernamentalista pode distinguir-se o “intergovernamentalismo tradicional”, na sua vertente *realista*, isto é, focada no processo de negociação no Conselho orientado para a prossecução do interesse de proteção da soberania nacional, por parte de cada Estado; bem como, na sua revisão liberal (*intergovernamentalismo liberal*) que explica a construção europeia a partir do interesse dos Estados-Membros em obter os melhores resultados sócio-económicos para os respetivos países<sup>125</sup>.

No âmbito da União Europeia o intergovernamentalismo está, naturalmente, associado às instituições em que os interesses dos Estados-Membros são predominantes - Conselho de Ministros e Conselho Europeu – e, em particular, aos domínios em que nessas instituições os procedimentos de decisão implicam a unanimidade.

---

<sup>122</sup> S. YOON, “Rethinking the European Polity”, 56.

<sup>123</sup> A partir do intergovernamentalismo têm-se desenhado diversas variantes, algumas defendem uma evolução mínima na delegação de competências às instituições supranacionais, outras argumentam que a aceleração nesse processo minimizar dilemas coletivos. No modelo intergovernamental as preferências nacionais assumem um carácter endógeno; os ganhos estatais relativos são medidos segundo padrões económicos ligados ao *equilíbrio de Nash* e os interesses estatais moldam a estrutura dos agentes / instituições. D. K. ALLERKAMP, “Intergovernmentalism Reloaded: The Transformative Power of ‘Intergovernmental’ Council” (2009) 9 ([http://aei.pitt.edu/33017/2/Allerkamp\\_Doreen.pdf](http://aei.pitt.edu/33017/2/Allerkamp_Doreen.pdf)).

R. CSEHI, “Collaborative Federalism in the European Union-Intergovernmental Relations”, 2.

<sup>124</sup> P. A. SANDE, *O Sistema Político da União Europeia (entre Hesperus e Phosphorus)*, Cascais: Principia, 2000, 35-37.

<sup>125</sup> A. MORAVCSIK & F. SCHIMMELFENNIG, “Liberal Intergovernmentalism”, in A. WIENER & T. DIEZ (eds), *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press, 2009, 67-87.

De acordo com D. K. ALLERKAMP, “Intergovernmentalism Reloaded”, o *intergovernamentalismo liberal*, revela dificuldades em adaptar-se a muitas das dinâmicas incrementais presentes no sistema político europeu pois conceptualiza a integração enquanto um processo sobretudo funcional.

De acordo com outras interpretações a integração europeia corresponde ainda, em certas ocasiões, a um *transgovernamentalismo intensivo*, isto é, um processo esporádico de estreita interação entre Estados-Membros, em domínios sensíveis da soberania nacional tais como a segurança, imigração, vistos, asilo, cooperação judiciária<sup>126</sup>. Também a união económica e monetária seria um exemplo desta forma de relação entre governos dos Estados-Membros uma vez que a sua configuração foi definida pelo Conselho Europeu, pelos ministros das finanças, por altos funcionários europeus e pelos bancos centrais nacionais. Deste quadro de cooperação resultou uma dimensão comunitária corporizada pelo BCE que coexiste com uma grande coordenação política entre Estados-Membros<sup>127</sup>. Pode entender-se que o Tratado de Lisboa institucionalizou uma “constituição dual”, isto é, com uma natureza supranacional no que se refere ao mercado interno e intergovernamental nos domínios das políticas económica e financeira. Com a crise financeira o intergovernamentalismo ganhou protagonismo, designadamente, através de um significativo número de profundas alterações legislativas e de tratados entre Estados-Membros destinados a fortalecer a união económica e monetária (UEM), o que, por sua vez, parece suscitar problemas de legitimidade e de formulação da decisão coletiva<sup>128</sup>.

Assim, mais recentemente surge a perspectiva do *novo intergovernamentalismo* a qual faz notar que os líderes políticos no Conselho Europeu têm tido, nos últimos tempos, um protagonismo legislativo e político sem precedentes, que exercem através da obtenção de consensos, de um maior controlo do funcionamento da UE e da criação de novas entidades<sup>129</sup>. Neste contexto, a delegação é substituída pela cooperação em que os Estados procuram

---

<sup>126</sup> H. WALLACE, “An Institutional Anatomy and Five Policy Modes”, in H. WALLACE; W. WALLACE & M. A. POLLACK (eds.) *Policy-Making in the European Union*, 5ª Ed., Oxford University Press, Oxford (2005). O transgovernamentalismo pode definir-se como um processo contínuo de consulta entre unidades governativas nacionais.

<sup>127</sup> M. HALLERBERG “Fiscal and Monetary Policy: Coordination and Integration in Macro-Economic Policy”, in K. E. JØRGENSEN; M. A. POLLACK & B. ROSAMOND, *Handbook of European Union Politics*, SAGE, Londres 2007.

<sup>128</sup> S. FABBRINI, “Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the European Union’s Answer to the Euro Crisis”, 46(9) *Comparative Political Studies* (2013) 1003-1029.

<sup>129</sup> C. BICKERTON; D. HODSON & U. PUETTER, “The New Intergovernmentalism”, 715.

alcançar acordos consensuais e, por outro lado, criam estruturas e mecanismos fora do quadro comunitário desvalorizando o papel da Comissão<sup>130</sup>.

Na actualidade talvez seja mais adequado falar-se em *post-intergovernamentalismo* pois a relação dos Estados no Concelho tem características muito específicas que a diferenciam das negociações clássicas entre países. Com efeito, (a) sempre que negoceiam os Estados-Membros têm de ter em conta as realizações europeias já alcançadas (aquis communautaire); (b) trata-se de um relacionamento duradouro ou um “jogo repetido”, que tem como condição aceitar as regras para se manter no *fórum* negocial; (c) nalguns casos, tais como nas decisões de alargamento, as decisões do Conselho vão para além dos interesses dos seus membros; (d) a cooperação intergovernamental tem permitido alcançar maiores progressos do que o método comunitário, ao mesmo tempo que esse relacionamento pressupõe a renovação do compromisso político com a União Europeia; e (e) o reforço do protagonismo do Conselho pode ser entendido como um reforço da própria integração na medida em que o poder de veto faz com que os Estados-Membros tenham de persuadir reciprocamente, alcançando um nível muito elevado de cooperação e coordenação<sup>131</sup>.

### 3.5. Neo institucionalismo

O institucionalismo enfatiza a importância das instituições nos resultados sociais e políticos sendo uma das perspectivas adoptadas para compreender a integração europeia.

Os desenvolvimentos desta perspectiva têm sido designados por “neo institucionalismo” ou “novo institucionalismo”, subdividindo-se em três vertentes: o

---

<sup>130</sup> “A key question as the EU enters its third decade since Maastricht is whether the consensus between national and EU-policymakers will hold as the challenges of closer cooperation without recourse to traditional forms of delegation deepen”: C. BICKERTON; D. HODSON & U. PUETTER, “The New Intergovernmentalism”, 716-717.

<sup>131</sup> Sobre a reponderação das teorias tradicionais do intergovernamentalismo e sobre as especificidades da vertente intergovernamental europeia: D. K. ALLERKAMP, “Intergovernmentalism Reloaded”, 5-8.

*institucionalismo histórico, a escolha racional e o institucionalismo sociológico*<sup>132</sup>.

O *institucionalismo histórico* considera que o conflito de interesses entre grupos rivais pelo domínio de recursos escassos está no centro da política, sendo que a forma de repartição daqueles recursos vai depender da organização institucional e das estruturas económicas. As instituições podem definir-se como o conjunto formal e informal de procedimentos, rotinas, normas e convenções que constituem o tecido organizativo, e que estão na origem de um dado padrão de desenvolvimento. Aplicando esta análise ao projecto europeu evidencia-se que muitas das reformas institucionais e de políticas pretendidas pelos Estados-Membros não assumiram a configuração que estes desejaram e que, com o decurso do tempo, isso faz com que as preferências dos Estados-Membros também se alterem. Mesmo que os Estados definam estratégias no Conselho Europeu, têm depois de delegar ficando sujeitos à forma de concretização pelas instituições europeias o que restringe a margem de manobra nacional em futuras negociações<sup>133</sup>.

A perspectiva da *escolha racional* enfatiza o modo como os Estados, enquanto actores principais, prosseguem os interesses próprios e a respectiva maximização de benefícios, estudando-se também a evolução das preferências estatais. Aplicando o modelo principal-agente, afirma-se que os Estados (principais) *delegam* nas instituições (agentes) várias competências especializadas, a fim de reduzirem custos de transação e/ ou de sinalizarem um determinado compromisso, contudo a interação política entre as duas partes enfrenta barreiras complexas, decorrentes de assimetrias informativas e problemas de alinhamento de incentivos que podem, em síntese, qualificar-se como questões de *controlo* que, por sua vez, representam

---

<sup>132</sup> P. A. HALL & R. TAYLOR, “Political Science and the Three Institutionalisms”, 44 *Political Studies* (1996), 936-957.

A perspectiva institucionalista desenvolveu-se como reacção ao comportamentalismo, a partir das décadas de sessenta e setenta. Ao longo dos anos 80 e 90 do séc. XX, desenvolveu-se o “novo institucionalismo” quer como forma de explicar as dinâmicas institucionais no Congresso norte americano como também de analisar alguns aspectos da evolução da UE.

W.W. POWELL, “The New Institutionalism” in S. PUBLISHERS (Org.), *The International Encyclopedia of Organization Studies*, Londres, 2007, 1.

<sup>133</sup> P. PIERSON, “The Path to European Integration. A Historical Institutional Analysis”, 29 (2) *Comparative Political Studies* (1996) 123-163.

custos de agência. De acordo com este modelo, tanto os principais como os agentes são maximizadores das respectivas utilidades, e agem racionalmente usando uma análise custo-benefício<sup>134</sup>. Em suma, a perspectiva institucionalista da escolha racional tem como aspecto essencial considerar que os actores usam as instituições para maximizar a respetiva utilidade, designadamente, porque permitem definir um conjunto de regras que limitam a incerteza das relações entre aqueles actores. Recorre-se, portanto, a ferramentas da economia – em particular o modelo principal-agente – para explicar a criação das instituições, o comportamento dos actores políticos e a interação entre eles.

De acordo com o *institucionalismo sociológico* muitas das formas de organização e dos procedimentos adoptados pelas instituições não podem ser explicados como sendo os mais eficientes, pois muitos deles mais não são do que práticas culturais específicas, assimiladas pelas referidas organizações. Assim as práticas burocráticas, os procedimentos e os símbolos devem ser explicadas em termos culturais<sup>135</sup>. No que respeita à União Europeia, há quem faça notar a relevância de uma cultura e de ideais próprios das instituições europeias, designadamente, da Comissão<sup>136</sup>.

Em síntese, o neo-institucionalismo pode ser aplicado ao estudo da União Europeia e, em qualquer uma das suas configurações entende que: (a) as instituições são relevantes para a governação europeia; (b) todas as instituições são igualmente importantes e influenciam-se reciprocamente em jogos de soma positiva<sup>137</sup>, não deve ser colocado o acento tónico nas supranacionais ou nas intergovernamentais; (c) não deve assumir-se a pré-existência de uma finalidade ao estudar-se uma instituição europeia, devendo sim realizar-se análises empíricas

---

<sup>134</sup> T. DELREUX & J. ADRIAENSEN, “Introduction. Use and Limitations of the Principal-Agent Model in Studying the European Union” in T. DELREUX & J. ADRIAENSEN (eds.), *The Principal Agent Model and the European Union*, Palgrave Studies in European Union Politics, 2017, 1-34. T. DELREUX, “The Application of New-Institutionalism, Principal Agent Models and Bureaucratic Politics to EU Foreign Policy” *Institut de Sciences Politiques Louvain-Europe (ISPOLE)* (2013) 6.

<sup>135</sup> J. JENSON & F. MÉRAND, “Sociology, Institutionalism and the European Union”, 8 *Comparative European Politics* (2010), 74-92.

<sup>136</sup> S. BULMER, “New Institutionalism and the Governance of the Single European Market”, 5 (3) *Journal of European Public Policy*, (1998), 365-386.

<sup>137</sup> As mudanças geram grandes efeitos-dominó devido à interdependência existente entre as ordens jurídicas internas e o sistema geral assim sendo, alterar as disposições numa delas afeta necessariamente as outras.

para aferir o seu comportamento<sup>138</sup>.

### 3.6. Nova governação

A perspetiva da *nova governação* (“multi-level governance” ou “governance approach”) é outra das formas de analisar o processo de formulação e implementação de políticas na União Europeia o que, por sua vez, permite compreender as suas características.

Apesar desta perspectiva ter várias concretizações e diferentes abordagens teóricas, estas têm em comum a análise do impacto do sistema político europeu sobre os processos de decisão e implementação de políticas ao nível da Europa e ao nível nacional; em comum têm também o centrar da análise nos agentes, não adoptando apenas uma visão centrada nos Estados, ou seja, evidenciando a ação dos actores não estatais na formulação e implementação de políticas. A União Europeia é, assim, um sistema de governação com vários níveis (*multi-level governance*), - supranacional, nacional, regional e local -, na medida em que as competências e poderes são exercidos pelos governos dos Estados-membros e por instituições supranacionais. Há, portanto, uma influência recíproca que se concretiza numa  *europeização*  da governação nacional enquanto sistema político com características únicas. Em suma, a política europeia é o produto de um sistema de governação multi-nível e não hierárquico, ou seja, a deliberação ocorre em diversos níveis, há um modo colectivo de decisão e arenas políticas interrelacionadas.

O conceito de governação multi-nível surgiu na década de cinquenta, associado ao federalismo, tendo mais recentemente - a partir dos anos 90 do século XX – sido aplicado aos

---

<sup>138</sup> S. BULMER, “New Institutionalism”. D. WINCOTT, “Institutional Interaction and European Integration: Towards an Everyday Critique of Liberal Intergovernmentalism”, 33 *Journal of Common Market Studies* (1995), 597-609.



estudos europeus<sup>139</sup>. Assim, para compreender a União Europeia não são usadas as teorias das relações internacionais mas sim os ensinamentos da administração e políticas públicas.

Analisando as relações entre actores, públicos mas também privados, situados em diferentes níveis territoriais conclui-se que as esferas nacional e internacional estão muito esbatidas a nível da União Europeia. A relação entre as instituições europeias, os Estados e os actores não estatais é caracterizada por ser não-hierárquica e de dependência recíproca<sup>140</sup>. Há uma rede de relações<sup>141</sup> entre protagonistas e governos supranacionais, nacionais, regionais e locais, bem como actores não governamentais (p. ex. ONGs), e as políticas europeias resultam das complexas interações entre eles, num quadro de respeito pelas competências de cada um, de partilha de responsabilidades e de cooperação. A governação multi nível está presente em diversos aspectos, tais como, o princípio da subsidiariedade de acordo com o qual as decisões devem ser tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos; na afirmação do princípio da coesão territorial<sup>142</sup> e da correlativa atribuição de mais competências a autoridades regionais<sup>143</sup>; no reforço do papel dos parlamentos nacionais.

A governação europeia é influenciada por actores subnacionais, tais como, as regiões, pela coordenação entre actores nacionais – p. ex. os parlamentos nacionais – fazendo com que a influência da União Europeia seja cada vez mais presente nos Estados-Membros e nas respectivas sociedades<sup>144</sup>.

---

<sup>139</sup> G. MARKS, “Structural policy and Multi-level Governance in the EC”, in A. CAFRUNY & G. ROSENTHAL (ed.), *The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond*, Boulder, 1993, 391–411.

<sup>140</sup> S. HIX, “The European Union as a Polity (I)”, in K. E. JØRGENSEN; M. A. POLLACK & B. ROSAMOND (eds.) *Handbook of European Union Politics* SAGE, London, 2007, 141- 158. M. JACHTENFUCHS, “The European Union as a Polity (II)”, in K. E. JØRGENSEN; M. A. POLLACK & B. ROSAMOND (eds.) *Handbook of European Union Politics* SAGE, London, 2007, 159-173.

<sup>141</sup> Há a criação de uma “network for discussing policy innovation and learning from the successes and best practices from a variety of polities and polity levels”: A. CAVIEDES & W. MAAS, “Sixty-five Years of European Governance”, 12 (1) *Journal of Contemporary European Research* (2016), 399.

<sup>142</sup> R. CHRABASZCZ & M. ZAWICKI, “The Evolution of Multilevel-Governance: The Perspective on EU Anti-crisis Policy in Southern-European Eurozone States”, 4 (38) *Zarządzanie Publiczne* (2016) 20.

<sup>143</sup> Carta da Governação a Vários Níveis na Europa, aprovada pelo Comité das Regiões em 2014 (<http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/mlg-charter/pt.pdf>).

<sup>144</sup> A. HÖGENAUER, “The Principle of Subsidiarity after Lisbon: Towards a Sustainable System of EU Multi-level Governance” in PAKOTAS, N. & PASSAMITROS, N. (eds.), *EU Beyond the Crisis. A Debate on Sustainable Integrationism*, Ibidem-Verlag, Hannover, 2016, 1.

A perspectiva de governação a vários níveis tem sido objecto de algumas críticas: por um lado, afirma-se que carece de fundamentos teóricos sólidos para ser uma verdadeira construção sobre a forma de decisão e de política europeia<sup>145</sup>, por outro, discute-se se essa forma de governação acautela a legitimidade democrática. Assim, para alguns é uma forma de alargar a relevância dos cidadãos nas decisões da União Europeia<sup>146</sup>, enquanto para outros a complexidade de estruturas e níveis torna o processo decisório menos transparente, mais passível de captura por interesses particulares de alguns grupos e menos escrutinável pelos cidadãos<sup>147</sup>.

---

V. RAOS, "Regionalist Parties in the European Union: A Force to be Reckoned With?", 17 *Croatian International Relations Review* (2011), 46.

<sup>145</sup> "The importance of the sub-state level has been emphasized in a series of debates around the Europe of the Regions; the territorial perspective on EU policy and delivery; the impact of Europe on intra-state federalism; the potential for accommodating self-determination claims within the overarching European framework; and the representation of territorial interests in the EU policy process. There is a search for mechanisms to institutionalize this 'third level', but they have reached no resolution. The multilevel governance approach opens up the black box of the state and emphasizes complexity, but it has weak ontological and normative foundations." M. KEATING, "Europe as a Multilevel Federation", 24 (4) *Journal of European Public Policy* (2017) 616.

<sup>146</sup> G. MARKS & L. HOOGHE "Contrasting Visions of Multi-level Governance", in I. BACHE & M. FLINDERS (eds.), *Multi-Level Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2004, 16.

<sup>147</sup> B. G. PETERS & J. PIERRE "Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?", in I. BACHE & M. FLINDERS (eds.), *Multi-Level Governance* Oxford University Press, Oxford, 2004, 85.

## 4. CARACTERÍSTICAS E DESAFIOS DO SISTEMA POLÍTICO EUROPEU

### 4.1. Elementos intergovernamentais e supranacionais

Como já se afirmou, as crises tendem a reavivar o debate sobre o futuro modelo de integração e, nesse contexto, se por um lado, a construção de uma união política é considerada como necessária para restaurar a confiança e relançar a União Europeia, por outro, a par deste caminho supranacional os processos intergovernamentais ganham grande relevância. Acresce que as dificuldades acentuam a natureza não linear e homogénea do processo de integração, isto é, a existência de fortes disparidades económicas e sociais entre Estados e regiões o que pode conduzir a soluções de integração diferenciada ou a uma “Europa a várias velocidades”.

Apesar da complexidade teórica sobre a integração europeia – que se procurou demonstrar na análise precedente – a governação da União pode ser, de alguma forma, simplificada e perspectivada de acordo com o dilema institucional “intergovernamentalismo vs supranacionalismo”. Trata-se, portanto, de um sistema de coexistência e tensão entre a lógica da integração europeísta e a lógica da diversidade nacionalista. A vertente *supranacional* está presente no desenho e forma de ação de instituições como a Comissão e o Tribunal Europeu, nas áreas comuns, relativamente às quais os Estados-membros transferiram para a União Europeia as suas soberanias, mas também em “novos” domínios-chave como o cumprimento das políticas orçamentais. Mais recentemente as crises contribuíram para o maior pendor supranacional, com a Comissão e o BCE a terem um papel decisivo na definição e implementação das políticas europeias. Ao mesmo tempo, verificou-se um declínio da relevância do Parlamento Europeu e do procedimento de co-decisão (método

comunitário)<sup>148</sup>. Por seu turno, a vertente *intergovernamental* também se intensificou no contexto da crise, em particular através da necessidade de obter consensos no Conselho Europeu e do consequente maior protagonismo desta instituição.

A crise levou também ao surgimento de novas perspectivas sobre a relação entre supranacionalismo e intergovernamentalismo, em particular quando se analisa a política de coordenação económico-social a que os Estados-Membros passaram a estar submetidos. Trata-se da chamada *nova governação económica* da União Europeia, a qual foi criada a partir da reformulação e do reforço do pacto de estabilidade e crescimento, e da aprovação de novos instrumentos, tais como o “pacto orçamental”, o semestre europeu e o mecanismo de monitorização dos desequilíbrios macroeconómicos<sup>149</sup>. A qualificação destas alterações suscita controvérsia sobre a sua natureza intergovernamental ou supranacional. Assim, alguns apelidam estas alterações como um “novo intergovernamentalismo” pois verifica-se um reforço da integração sem ter existido uma transferência formal de poderes para o quadro supranacional<sup>150</sup>. No entanto, outros autores entendem estarmos perante um “novo supranacionalismo” uma vez que existe um efetivo reforço da actuação da Comissão e do BCE<sup>151</sup>.

Ambas as perspectivas parecem estar certas mas tendemos a ficar ao lado dos que entendem existir um novo intergovernamentalismo. Com efeito, em resposta à crise os Estados-Membros, em particular os pertencentes à zona euro, empenharam-se em reforçar a

---

<sup>148</sup> Sobre a evolução do método comunitário: S. FABBRINI (2015) *Executive Power in the European Union: The Implications of the Euro Crisis*, 2015 (<http://aei.pitt.edu/79011/>).

Com explica este autor desde o Tratado de Maastricht que se acentuou o pendor intergovernamental mas foi com o Tratado de Lisboa que esta tendência se vincou mais ao institucionalizar-se o Conselho da União Europeia como instituição executiva com um presidente.

<sup>149</sup> Ver páginas 13-14.

<sup>150</sup> C. BICKERTON; D. HODSON & U. PUETTER, “The New Intergovernmentalism”.

U. PUETTER, *The European Council and the Council: New Intergovernmentalism and Institutional Change*, Oxford University Press, Oxford, 2014.

<sup>151</sup> R. DEHOUSSE “Why has EU Macroeconomic Governance become More Supranational?”, 38(5) *Journal of European Integration*, (2016) 617–631; BAUER, M.W. & BECKER, S., “The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission’s Strengthened Role in Economic Governance”, 36(3) *Journal of European Integration* (2014) 213–229; J. D. SAVAGE & A. VERDUN, “Strengthening the European Commission’s Budgetary and Economic Surveillance Capacity Since Greece and the Euro Area Crisis: A Study of Five Directorates-General”, 23(1) *Journal of European Public Policy* (2016) 101–118

união económica e monetária – primeiro com um conjunto de medidas de emergência e depois com mecanismos permanentes de solidariedade e de regulação, tais como o Mecanismo Europeu de Estabilidade, o Mecanismo Único de Supervisão e o Mecanismo Único de Resolução na área bancária – sem que a sua natureza política tenha sido alterada. Assim, as grandes decisões tiveram de ser tomadas pelos Estados-Membros pois não existiam normas nos tratados que habilitassem a União a decidir nesses domínios. Tratou-se de obter uma vinculação dos Estados que tornasse eficazes as novas medidas. No entanto, no modelo intergovernamental a diplomacia sobrepõe-se à democracia; com efeito, as decisões são apresentadas como unânimes sem que exista um processo transparente de manifestação de diferentes preferências políticas, escrutinável pelos cidadãos. Esta falta de transparência permite também que os Estados-Membros possam ter discursos distintos na União Europeia e nos respetivos espaços nacionais, culpando a Europa e os seus parceiros por medidas impopulares.

Há ainda quem evidencie que a vertente intergovernamental se encontra fortemente marcada pela negociação franco-alemã, afirmando-se que estes dois países negociam primeiro entre si cabendo aos demais aceitar, alterar ou rejeitar as propostas por eles apresentadas<sup>152</sup>. Tratar-se-ia de uma eficaz tomada de decisões que permite economizar custos de transação, garantir rapidez e permitir equacionar perspectivas dos países do norte, personificados na Alemanha e do sul, representados pela França.

Em síntese, a resposta da União Europeia à crise traduziu-se na confluência de tendências supranacionalistas e intergovernamentalistas<sup>153</sup>.

A evolução da governação da União Europeia deverá, na nossa perspectiva, evoluir para um reforço da vertente supranacional, primeiro porque o modelo intergovernamental,

---

<sup>152</sup> H. DEGNER & D. LEUFFEN, “Powerful Engine or Quantité Negligeable? The Role of the Franco- German Couple during the Euro Crisis”, EMU CHOICES WORKING PAPER SERIES, (2017).

<sup>153</sup> S. EYLEMER, “Revisiting the Debates On A Model Of Integration For Post-Crisis Europe: Towards A Political Union Or Just More Differentiation?”, XX(4) *Perceptions* (2015) 16. M. POIARES MADURO, “How Constitutional Can The EU Constitution Be? The Tension Between Intergovernmentalism and Constitutionalism In The European Union”, in WEILER, J.H.H. (Org.), *Altneuland: the EU Constitution In A Contextual Perspective*, Jean Monnet Working Paper 5/04, Princeton University, Nova Iorque, 2004, 1-53.

usado até à data com sucesso para alcançar a necessária cooperação entre os Estados-Membros, não garante uma legitimidade democrática (direta) das decisões e, em segundo lugar porque os domínios materiais da integração se vão alargando e se o mercado interno é um núcleo supranacional incontestado, também a união económica e monetária – e matérias com ela estreitamente ligadas, tais como a fiscalidade e o orçamento relativo, estabilidade dos mercados financeiros, etc. – devem integrar esse núcleo. Estamos, assim, perante um aprofundamento da integração explicável de acordo com o neofuncionalismo pois a progressiva centralização nas áreas económica e financeira – com a transformação da união económica e monetária numa união bancária e possivelmente numa união orçamental – irá pressupor uma mais profunda integração política (processo de *spillover* funcional).

#### **4.2. Défice democrático e eurocepticismo**

A governação da União Europeia é, na actualidade, marcada por novas configurações da vertente supranacional - com a Comissão e o BCE a terem um papel decisivo na definição e implementação das políticas europeias - a par de fortes tendências intergovernamentais, com a necessidade de obter consensos no Conselho Europeu e o seu maior protagonismo. Estas características coexistem com um declínio da relevância do Parlamento Europeu e do método comunitário, no que pode ser qualificado como uma inflexão do percurso de atribuição de maior protagonismo a esta instituição, levado a cabo por sucessivas revisões dos Tratados.

O contexto de crise e a nova forma de tomada de decisões parece ter acentuado o eurocepticismo e o “populismo” crítico da integração europeia, reavivando-se a já tão

debatida questão da falta de legitimidade democrática do sistema político da União Europeia<sup>154</sup>.

A legitimidade pode ser analisada sob a perspectiva dos resultados (*output legitimacy*), considerando-se legítima a actuação política da União Europeia que se traduza em efectivos benefícios para os cidadãos; ou sob uma perspectiva do funcionamento interno da União (*input legitimacy*) na qual os cidadãos participam e estão representados<sup>155156</sup>.

Vários autores têm refletido e formulado construções a este respeito. Assim, na década de 90 Majone dizia que a ideia de falta de legitimidade democrática da integração europeia decorre de se procurar transpor para este nível os paradigmas nacionais das democracias parlamentares, o que não deve ser feito. O projecto europeu assenta na separação entre integração económica e integração política sendo a “despolitização” do processo de decisão o preço a pagar para os Estados-Membros manterem, no essencial, a sua soberania intocada, sendo, assim, o “défice democrático” justificado democraticamente. Por outro lado, alegados problemas de legitimidade pelo facto das instituições e das suas decisões não refletirem a vontade da(s) maioria(s) dos povos europeus também não têm fundamento enquanto a Europa seguir um modelo regulador, isto é, for um “Estado regulador” que exerce competências delegadas pelos Estados-Membros, de forma bem definida e precisa (legitimidade indireta)<sup>157</sup>.

Em suma, para este autor, nos anos 90, o “défice democrático” não existia dada a natureza

---

<sup>154</sup> “... Democratic deficit in the EU means the lack or discrepancy between “what is” and “what ought to be” in terms of democracy in the EU. The term “democratic deficit”, in a historical context, was firstly used by David Marquand. Marquand used “democratic deficit” to describe the weakness of the democratic legitimacy of the European Community institutions in the 1970s”: K. D. AZMAN, “The Problem of “Democratic Deficit” in the European Union”, 1(5) *International Journal of Humanities and Social Science*, (2011) 244. J. LEWIS, “The Janus Face Of Brussels: Social Democratization And Everyday Decision Making In The European Union”, 59 (4) *International Organization* (2005) 937-972. R. DAHL, “A Democratic Dilemma: System Effectiveness Versus Citizen Participation”, 109 (1) *Political Science Quarterly* (1994) 23-34.

<sup>155</sup> SCHMIDT, Vivien 2010: Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Output, Input and Throughput, KFG Working Paper Series, No. 21, 11-20.

<sup>156</sup> A falta de legitimidade pode ser equacionada de acordo com três perspectivas: legitimidade social, procedimental e de eficiência: T. JENSEN, “The Democratic Deficit of the European Union”, *Living Reviews in Democracy Center of Comparative and International Studies* (2009), 2 a 6.

<sup>157</sup> G. MAJONE “Europe’s “Democratic Deficit”: The Question of Standards”, 4 (1) *European Law Journal* (1998) 5-28. G. MAJONE *The Regulatory State and its Legitimacy Problems* (Reihe Politikwissenschaft / Institut für Höhere Studien, Abt. Politikwissenschaft, 56). Wien: Institut für Höhere Studien (IHS), Wien, 1998 (<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ss0ar-246700>)

meramente regulatória da União. No entanto, na sua perspectiva, após a crise suscitaram-se fortes preocupações sobre a legitimidade, designadamente, porque os poderes de supervisão económica atribuídos à Comissão – com forte dimensão redistributiva - vão muito para além das competências que devem ser delegadas a um órgão “não maioritário”, porque os cidadãos foram excluídos do debate sobre o futuro da zona euro, e também porque a maioria dos governos nacionais são forçados a aceitar as soluções propostas por alguns líderes com maior influência no BCE<sup>158</sup>.

Moravcsik também afirmou peremptoriamente a legitimidade da União Europeia não apenas porque as suas instituições estão subordinadas a um sistema de “checks and balances”, mas também pela natureza tecnocrática das funções que desempenha por delegação dos Estados-Membros. Por outro lado, possui uma legitimidade direta, por via do Parlamento Europeu, e indireta, dada a legitimação democrática nacional dos representantes dos Estados que a compõem<sup>159</sup>.

Para Scharpf a integração europeia criou uma estrutura de governação multi-nível (nível europeu, nacional, regional e local)<sup>160</sup> e, até à crise, a legitimidade dos Estados-Membros permitiu “superar” o défice democrático da União Europeia, conferindo-lhe uma legitimidade por intermediação. Mas, por definição, essa legitimidade não pode justificar as funções “supranacionais” da governação europeia nas quais os Estados-Membros – e o Parlamento Europeu – não estão envolvidos, como o poder jurisdicional do Tribunal de Justiça e os poderes do BCE em matéria de política monetária e cambial<sup>161</sup>.

Outra importante perspectiva faz notar que a União Europeia nunca terá uma verdadeira legitimidade democrática uma vez que não existe um “povo europeu”, isto é, um

---

<sup>158</sup> G. MAJONE, “From Regulatory State to a Democratic Default”, 52 (6) *Journal of Common Market Studies* (2014), 1216-1223.

<sup>159</sup> A. MORAVCSIK, “In Defense of the “Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union”, 40 (4) *Journal of Common Market Studies*, (2002) 603-624.

<sup>160</sup> F. W. SCHARPF, “Legitimacy in the Multilevel European Polity”, 1 (2) *European Political Science Review*, (2009) 173-204.

<sup>161</sup> F. W. SCHARPF “Legitimacy Intermediation in the Multilevel European Polity and Its Collapse in the Euro Crisis”, 12/6 MPIfG Discussion Paper (2012) 19.



*demos* identitário comum a todos os europeus que permita a confiança e a solidariedade recíprocas<sup>162</sup>.

Como se referiu anteriormente, a conclusão pela falta de legitimidade tem na sua base a comparação com a estrutura de um Estado democrático. No entanto, quando comparada com outras organizações formadas por Estados independentes, a União Europeia, apesar de altamente complexa, é mais democrática do que qualquer procedimento diplomático. Democráticas são também a sua natureza – definida por princípios e valores – e funções – dado o relevante papel na consolidação e melhoria da qualidade da democracia dos seus Estados-Membros. A União Europeia pode ser concebida como um sistema de governação da interdependência entre Estados post-soberanos; faz por isso mais sentido procurar novos paradigmas de democratização do que tentar duplicar os paradigmas das democracias nacionais para a esfera da União Europeia<sup>163</sup>.

Noutra perspectiva, Belamy e Kroger afirmam que a relação entre a União Europeia e a democracia assume, normalmente, que um alargamento das competências da União cria um défice democrático a nível europeu que só pode ser compensado por um aumento das características democráticas das instituições europeias, muito em particular do Parlamento Europeu; no entanto, o prisma de análise não deve ser o défice no funcionamento das instituições europeias mas sim a “desconexão” entre as instituições democráticas nacionais e a União Europeia pelo que, uma vez reforçada essa ligação – designadamente, dos parlamentos nacionais – haverá um reforço e uma reconexão democrática<sup>164</sup>.

---

<sup>162</sup> J. H. H. WEILER; U. HALTERN & F. MAYER, “European Democracy and its Critique. Five Uneasy Pieces”, 95/11 *EUI Working Paper RSC*, (1995) 5.

J. H. H. WEILER, *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press, 1999, 337.

<sup>163</sup> D. INNERARTIY, “The Inter-Democratic Deficit of the European Union” in M. DAWSON; H. ENDERLEIN & C. JOERGES (eds.) *Beyond the Crisis: The Governance of Europe’s Economic, Political, and Legal Transformation*, Oxford University Press, Oxford, 2015, 182. Para o autor as dificuldades do governo dos Estados ser exercido num contexto de grande interdependência e interação transnacional, fazem com que eles peoquem a partilha de recursos políticos.

No sentido de que a UE desenvolveu um sentido próprio de democracia havendo, portanto, uma “europeização da democracia”; K. D. AZMAN, “The Problem”, 244

<sup>164</sup> R. BELLAMY, R. & S. KRÖGER “The Politicization of European Integration: National Parliaments and the Democratic Disconnect”, 14 (2) *Comparative European Politics* (2016), 125-130.

Em suma, as ideias de falta de legitimidade e de défice democrático da União Europeia são amplamente debatidas e embora, no geral, se aceite existirem problemas a esse nível, os autores não estão de acordo sobre as suas causas e natureza. Assim, de acordo com alguns o processo de integração europeia é “inóspito” à democracia e isso, por sua vez, debilita a democracia a nível nacional, enquanto para outros a integração europeia é uma forma de compensar as limitações das democracias nacionais para fazer face à crescente interdependência internacional. E, sobre a natureza do défice, umas reflexões dizem ter sobretudo, uma dimensão institucional e constitucional, enquanto outras afirmam que tem um carácter sócio-cultural<sup>165</sup>.

A sensibilização para estas questões fez com que, nas sucessivas revisões dos tratados, a União Europeia procurasse estruturar as suas instituições e formas de decisão no sentido de se aproximar dos sistemas políticos nacionais. Neste sentido, uma das mais relevantes alterações consistiu na eleição dos deputados europeus por sufrágio directo junto dos cidadãos. Assim, e como é sabido, os representantes dos cidadãos nas instituições da União Europeia gozam de legitimidade democrática direta e indireta: os deputados ao Parlamento Europeu são eleitos por sufrágio directo; os chefes de Estado e de Governo, que compõem o Conselho Europeu, são designados por processos democráticos, o mesmo se aplicando aos ministros presentes no Conselho. Importa, no entanto, fazer notar que a legitimidade dos representantes dos Estados-Membros no Conselho resulta do apoio nos parlamentos nacionais e que as campanhas eleitorais internas pouco se focam em assuntos europeus<sup>166</sup>.

No entanto, são ainda apontadas como falhas do actual sistema institucional da União o facto de a Comissão ter, simultaneamente, poderes executivos e “judiciais” (sancionatórias); do Conselho acumular competências legislativas, executivas e até “judiciais” no que respeita

---

<sup>165</sup> J. E. FOSSUM, “Democracy and Legitimacy in the EU: Challenges and Options”, 1/2016 ARENA Working Paper, (2016), 1-2.

(<https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2016/wp-1-16.pdf>)

<sup>166</sup> J. HELLSTROM & M. BLOMGREN, “Party Debate over Europe in National Election Campaigns and Party Cohesion”, 55 *European Journal of Political Research* (2016) 265–282.

ao cumprimento da disciplina económica e orçamental; do Parlamento Europeu não ter as prerrogativas dos parlamentos nacionais uma vez que não decide em matéria fiscal e não tem iniciativa legislativa. Assim, uma maior democratização do sistema político europeu passaria por atribuir à Comissão competências exclusivamente executivas; tornar o Tribunal de Justiça da União Europeia o único guardião dos tratados, eventualmente a par de autoridades independentes para domínios específicos como a defesa da concorrência; e formalizar a possibilidade do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais terem poder de iniciativa legislativa junto da Comissão<sup>167</sup>.

Uma importante forma de aumentar a ligação dos cidadãos à União Europeia consiste na formação de partidos políticos europeus, ou na formação de listas transnacionais (“circunscrição pan-europeia”)<sup>168</sup>.

A transnacionalização da soberania popular não implica uma diminuição da legitimidade democrática, no entanto, essa partilha de soberania entre povos e cidadãos da Europa tem de ser acompanhada de um maior equilíbrio de liderança política entre o Conselho e o Parlamento Europeu, ao mesmo tempo que os média devem contribuir para fortalecer a solidariedade na sociedade civil europeia<sup>169</sup>.

A necessidade de fazer com que os cidadãos se identifiquem e envolvam com o projecto europeu tornou-se mais evidente no contexto da(s) crise(s).

Com efeito, esse contexto fez com que os movimentos **populistas** e as tendências **eurocéticas** ganhassem força, em grande parte a partir da ideia de que a Europa é tecnocrata e burocrata, é distante das necessidades dos cidadãos e impõe-lhes constrangimentos. Em

---

<sup>167</sup> T. CHOPIN, “Europe: Responding to the Double Challenge of Executive and Democratic Deficit”, Fondation Robert Schuman, 444 *European Issue* (2017), 4.

<sup>168</sup> Na campanha de 2014 os grupos representados no Parlamento Europeu decidiram designar “campeões” (“Spitzenkandidaten”) para liderar as respetivas campanhas eleitorais em toda a Europa.

<sup>169</sup> J. HABERMAS, “The Crisis of the European Union in the Light of a Constitutionalization of International Law”, 23 (2), *The European Journal of International Law* (2012a), 335.

Sobre a opinião pública como fundamento da dinâmica constitucional: HABERMAS, J., “Popular Sovereignty as Procedure”, in BOHMAN, J. & REGH, W. (Org.), *Deliberative Democracy. Essays On Reason And Politics*, The MIT Press, Cambridge, 1997, 35-65. D. LEE, “The European Union’s Democratic Deficit and Options for EU Democracy in the 21st Century”, 22 *EU Centre in Singapore* (2014).

particular a crise financeira e da dívida soberana de alguns Estados-Membros fez com que os governos europeus negociassem como “credores” e “devedores”, e que em termos nacionais se explorasse a noção de que os esforços dos contribuintes cumpridores estavam a ser usados para pagar os gastos excessivos dos incumpridores, enquanto nos países devedores se explorava a ideia da imposição externa (“imperialista”) de ditames e da falta de margem de manobra das políticas económicas nacionais em virtude da existência da zona euro.

Sobre o populismo pode afirmar-se que designa uma estratégia baseada num discurso anti-elites, que procura agregar apoiantes em torno da luta contra interesses estabelecidos ou partidos políticos tradicionais. Trata-se sobretudo de uma retórica que procura a empatia das massas, sendo, por isso, aplicável a modelos ideológicos tanto de direita como de esquerda<sup>170171</sup>. Movimentos populistas surgiram ou ganharam espaço político em países como a Grécia, Itália, França, Reino Unido e Espanha tendo todos eles em comum serem contra a Comissão Europeia, o euro e o Banco Central Europeu<sup>172</sup>. Quer sejam de direita quer de esquerda partilham as ideias de que a União Europeia é um sistema opressor, dominado por burocratas, que “expropria” a soberania nacional tornando as nações mais frágeis face a fenómenos como a imigração que ameaça os empregos, os salários e a proteção social. O discurso euroceptico e nacionalista pode, por isso, ser particularmente bem acolhido entre os que se sentem excluídos ou perdedores em relação ao processo de integração<sup>173</sup>, ou em relação ao processo de globalização. Com efeito, pode entender-se a integração europeia

---

<sup>170</sup> A. MARTINELLI, “Populism and the Crisis of Representative Democracy”, in MARTINELLI, A. (Org.), *Populism on the Rise. Democracies under Challenge?*, The Italian Institute for International Political Studies, Milão, 2012, 14 ([https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/report\\_populism\\_2016\\_0\\_0.pdf](https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/report_populism_2016_0_0.pdf))

J. M. MEIJERS, “Radical Right and Radical Left Eurocepticism: A Dynamic Phenomenon”, *Jacques Delors Institut Berlin* (2017) 5. HIX, S., “Why the EU Needs (Left-Right) Politics? Policy Reform Accountability Are Impossible Without It”, in HIX, S. & BARTOLINI, S. (Org.), *The Right Or Wrong Sort Of Medicine for the EU*, Policy Paper No. 19, Notre Europe, Paris, 2006, 1-28. M. DOLEZAL & J. HELLSTROM, “The Radical Right As Driving Force In The Electoral Arena?” in HUTTER, S. & GRANDE, E. & KRIESI, H. (Org.), *Politicising Europe: Integration and Mass Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, 156-180.

<sup>171</sup> “... são muitos e diferentes os populismos activos que têm vindo a ganhar votos e a elegez deputados ao Parlamento Europeu e aos parlamentos nacionais e regionais, entrando até nos governos, sós ou acompanhados”: J. N. PINTO, *Bárbaros e Iluminados. Populismo e Utopia no Século XXI*, D. Quixote Ed., 2017, 230.

<sup>172</sup> A. MARTINELLI, “Populism and the Crisis”, 25 ss.

<sup>173</sup> M. ROODUIJN, “The Rise of the Populist Radical Right in Western Europe”, in J. DAUL (Org.), *European View*, Springer, Berlim, 2015, 7. HERNANDEZ, E. & KRIESI, H., “Turning Your Back at the EU. The Role Of Euroceptic Parties in the 2014 European Parliament Elections”, 44 *Electoral Studies* (2016) 515-524.

como uma resposta regional aos desafios da glocalização mas mesmo que esta esteja, de facto, na origem de situações de desemprego e exclusão muitos europeus identificam como responsável por esses fenómenos a abertura das economias nacionais no quadro da União Europeia. Acresce que a exploração mediática dos efeitos negativos nunca é acompanhada da descrição dos muitos efeitos positivos associados à integração europeia. No entanto, para este tipo de discurso contribuem também os partidos políticos “mainstream” uma vez que, quando no governo dos Estados-Membros, fazem passar a mensagem de que as alterações positivas são da sua responsabilidade, culpando a União Europeia pela generalidade dos aspectos negativos.

A integração europeia é, na actualidade, marcada por dois tipos de conflitos que politizam as discussões sobre a União Europeia: o *conflito intergovernamental* entre diferentes perspectivas da integração<sup>174</sup> e o *conflito inter-partidário* entre europeístas e eurocépticos; o primeiro desenvolve-se entre Estados-Membros enquanto o segundo se desenrola a nível nacional<sup>175</sup>. Quanto a este último e para que estes entendimentos não comprometam o projecto europeu, a União deve dar como resposta ao populismo eurocéptico o crescimento sustentável e inclusivo e a melhoria da qualidade da democracia<sup>176</sup>.

#### 4.3. Sistema complexo em evolução

Ao fim de 60 anos, a integração europeia atravessa um dos seus momentos políticos mais desafiantes pois as crises e as suas sequelas obrigaram a repensar os objectivos, a

---

<sup>174</sup> Este conflito ou “clivagem transnacional” abrange aspectos como as migrações, o Islão, o multiculturalismo, etc.

<sup>175</sup> H. KRIESI & S. HUTTER, “The Politicization of European Integration and its Location in the National Political Space”, *EUI Florence* (2016) 2; E. GRANDE & S. HUTTER, “Introduction: European Integration and the Challenge of Politicisation”, in S. HUTTER & E. GRANDE & H. KRIESI (Org.), *Politicising Europe: Integration and Mass Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, 1.

<sup>176</sup> A. MARTINELLI, “Populism and the Crisis”, 30.

D. BOFFEY “Rising Eurocepticism Poses Existential Treat to the EU” (2017), <https://www.theguardian.com/politics/2017/mar/03/brexit-has-put-other-leaders-off-wanting-to-leave-says-ec-vice-president>

estrutura, os equilíbrios institucionais, bem como as respostas políticas da União Europeia<sup>177</sup>

178

Apesar de o Brexit representar um revés no percurso de integração – demonstrando que nada é irreversível e que aquele percurso não é linear – e implicar complexas negociações, parece não existir o “risco sistémico” de outros Estados-Membros optarem por abandonar a União. Ao mesmo tempo, as lideranças europeístas da França e da Alemanha reforçaram-se com o ciclo eleitoral de 2017, o que parece criar condições para reformar e reforçar o projecto europeu.

Para que a integração-pós crise se “reinvente” têm de ser abordados três problemas essenciais: a estagnação, a fragmentação e a legitimidade. Assim, e após muitos anos de fraco crescimento económico e de recessão, será necessário incentivar novos modelos de desenvolvimento capazes de aumentar os níveis de riqueza, produtividade, emprego e competitividade. Importa também reduzir a fragmentação ou assimetria económica e social entre Estados e regiões mais ricas e mais pobres<sup>179180</sup>. A isto acresce a necessidade de reforçar a legitimação da União, a identificação dos cidadãos europeus com o projecto de integração e a tomada de medidas para o tornar mais robusto face a dificuldades internas e externas.

Em suma, se a necessidade de responder à(s) crise(s) conduziu a uma governação pragmática da União Europeia, através de decisões estruturantes tomadas em contextos intergovernamentais (e implementadas através de entidades subnacionais ou de poderosas entidades transnacionais, como a Comissão e o BCE, não sujeitas ao escrutínio público e à prestação de contas perante o eleitorado) com o objectivo essencial de preservar a união

---

<sup>177</sup> P. D. TORTOLA & L. VAI, “What Government for the European Union?”, 2.

<sup>178</sup> N. VÉRON, “Europe’s Fourfold Union: Updating the 2012 Vision”, *Policy Contribution Bruegel* (2017) 23 7.

<sup>179</sup> J. A. EMMANOUILIDIS & P. IVAN, “State of the Union and Key Challenges for Europe’s Future”, 22 *Challenge Europe*, European Policy Center, Bruxelas, 2014, 11.

<sup>180</sup> “The fragmented nature of European “democracy” has meant that while the policies are decided at the EU level, generally in an apolitical or technocratic manner, politics remains national. National democracies as a result have increasingly become the domain of “politics without policy,” whereas the EU level appears as “policy without politics” – however “political” (or politically charged) the policies may actually be”: V. SCHMIT, “The New EU Governance”, 9.

económica e monetária, há agora que fazer alterações estruturantes com vista ao reforço do projecto europeu<sup>181</sup>. No denominado “Relatório dos Cinco Presidentes” (2015)<sup>182</sup> esse reforço pressupõe a criação de uma união política, necessária para estabilizar a UEM sendo também a finalidade última da integração europeia<sup>183</sup>.

A actual governação da União Europeia resulta da confluência de actores que protagonizam o “novo intergovernamentalismo”, o “novo supranacionalismo” e o “novo parlamentarismo”<sup>184</sup>.

A primeira destas vertentes consiste no novo ativismo dos Estados-Membros através de iniciativas em novos domínios e decisões, por consenso, no Conselho; da criação de novas entidades e instrumentos fora do quadro institucional da União que possam controlar (p.ex: Mecanismo Permanente de Estabilização; Serviço Europeu de Ação Externa); da recente criação e papel do Presidente do Conselho<sup>185</sup>.

O novo supranacionalismo afirma que a anterior influência de instituições supranacionais, como a Comissão e o Tribunal de Justiça, se alterou mas que o Conselho conferiu maiores poderes de execução a actores supranacionais de natureza técnica (Comissão, BCE, novas entidades), as quais gozam agora de maior autonomia de ação e discricionariedade<sup>186</sup>.

---

<sup>181</sup> O. ISSING, “On the Relation of Monetary and Political Union”, *Leibniz Information Centre for Economics* (2016) 16.

<sup>182</sup> RELATÓRIO DOS CINCO PRESIDENTES: Concluir a União Económica e Monetária Europeia. Relatório elaborado por Jean-Claude Juncker em estreita colaboração com Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi e Martin Schulz

(<http://www.consilium.europa.eu/pt/policies/emu-report-2015/>)

<sup>183</sup> Esta é também uma das soluções equacionadas no LIVRO BRANCO SOBRE O FUTURO DA EUROPA. Reflexões e cenários para a UE27 em 2025. De acordo com este documento a integração europeia pode desenvolver-se de acordo com os seguintes senários: Cenário 1: Assegurar a continuidade; Cenário 2: Restringir-se ao mercado único; Cenário 3: Fazer «mais», quem quiser «mais»; Cenário 4: Fazer «menos», com maior eficiência; Cenário 5: Fazer muito «mais», todos juntos.

<sup>184</sup> V. SCHMIT, “The New EU Governance”, 3.

<sup>185</sup> C. J. BICKERTON; D. HODSON & U. PUETTER “The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era”, 53(4) *Journal of Common Market Studies* (2015) 703-722.

<sup>186</sup> D. CHALMERS, “The European Redistributive State and a European Law of Struggle”, 18/5 *European Law Journal* (2012) 667-93.

Apesar de estas perspectivas não concordarem sobre qual o centro do poder na União Europeia elas são compatíveis na medida em que é possível aceitar que materialmente tanto o intergovernamentalismo como o supranacionalismo ganharam relevância<sup>187</sup>.

Uma conclusão amplamente aceite é a de que o Parlamento Europeu e o método comunitário perderam relevância neste contexto. Mas talvez se possa afirmar que existe um novo parlamentarismo, que não indo buscar protagonismo exclusivamente à participação do Parlamento Europeu no processo de codecisão, assenta no maior envolvimento nas negociações intergovernamentais, na capacidade de influenciar a política da Comissão; na prestação de esclarecimentos e audições de outras instituições, tal como o BCE e o Alto Representante para a política externa; a crescente influência na designação do Presidente da Comissão.

Há, portanto, um alargamento de competências, uma (auto)expansão dos domínios de actuação, novas formas de relacionamento interinstitucional e uma maior politização da relação entre as instituições europeias<sup>188</sup>. Mas se a nova governação da União Europeia se traduz no reforço dos poderes de todas as instituições europeias isso significa uma redução desses poderes a nível dos Estados-Membros<sup>189</sup>, sem que os cidadãos tenham sido ouvidos a esse respeito.

Assim, a par da necessidade de reforçar a integração – através da união política – e de melhorar o funcionamento da governação europeia, é essencial criar novas formas de descentralização, desconcentração e responsabilização que envolvam os Estados-Membros,

---

<sup>187</sup> M. DAWSON, “The Legal and Political Accountability Structure of “Post-Crisis” EU Economic Governance’, 53/5 *Journal of Common Market Studies* (2015) 976–993.

<sup>188</sup> V. SCHMIDT, “The Political Dynamics Of Eu Governance In Response To Crisis: Toward More Or Less Eu Legitimacy?”, *University of Boston* (2017), 1-27 (Berlin-Paper-EU-political-dynamics-and-legitimacy.pdf). P. WILDE; LEUPOLD, A. & SCHMIDTKE, H. “Introduction: The Differentiated Politicisation Of European Governance”, *Zurich Open Repository and Archive University of Zurich* (2016) 3-22. R. MATARAZZO, “The EU Democracy and the Challenge of Politicization”, in GIUSTO, H. (Org.), *Democratic Legitimacy And Political Leadership in the European Union: Towards the 2014 European Elections*, Fondazione Italianeuropei and Foundation for European Progressive Studies, Roma, 2013, 10-15.

<sup>189</sup> “As decision- making in policy area after policy area has moved up to the EU level, European integration has increasingly encroached on issues at the very heart of national sovereignty and identity, including money, borders and security”: V. SCHMIT, “The New EU Governance”, 9.



por exemplo, através de uma maior integração dos parlamentos nacionais na ação da União Europeia.

A governação da União Europeia deve antes de mais ser democrática e justa em si mesma, e assente numa *genuína união económica e monetária* – com um novo tipo de orçamento baseado em receitas europeias, por forma a que a solidariedade financeira não fique dependente de transferências dos Estados-Membros – associada a *novas políticas* – alinhadas com respostas a problemas como o desemprego, benefícios e proteção social, etc. – e a uma efectiva autoridade política – por exemplo, baseada na construção de maiorias transnacionais no Parlamento Europeu<sup>190191</sup>.

De acordo com várias importantes e influentes reflexões, o futuro da União Europeia parece passar pelo *reforço dimensão política da integração*<sup>192</sup> e pelo *reforço da identidade europeia*. Passa, portanto, por uma governação política uniforme, ou uma comunidade de Estados que encontra legitimidade na transnacionalização da democracia, e que tem por base uma esfera pública comum<sup>193</sup>.

Ao longo dos mais de sessenta anos da integração europeia o modelo de governação tem sabido evoluir e ajustar-se, às vezes através de soluções criativas mas frágeis, destinadas

---

<sup>190</sup> A este respeito Poiares Maduro defende que as eleições para o PE se transformem em eleições para o governo da Europa em que os grupos que concorrem apresentavam candidatos concorrentes a presidente da Comissão: M. POIARES MADURO, “A New Governance”.

<sup>191</sup> E. RUBIO, “Federalising the Eurozone: Towards a True European Budget”, *IAI WORKING PAPERS* 15-50 (2015) 2-22.

<sup>192</sup> “Progress must happen on four fronts: first, towards a **genuine Economic Union** that ensures each economy has the structural features to prosper within the Monetary Union. Second, towards a **Financial Union** that guarantees the integrity of our currency across the Monetary Union and increases risk-sharing with the private sector. This means completing the Banking Union and accelerating the Capital Markets Union. Third, towards a **Fiscal Union** that delivers both fiscal sustainability and fiscal stabilisation. And finally, towards a **Political Union** that provides the foundation for all of the above through genuine democratic accountability, legitimacy and institutional strengthening.”: **RELATÓRIO DOS CINCO PRESIDENTES**, 4-5.

<sup>193</sup> Habermas afirma que as condições internacionais de globalização e a posição geopolítica da Europa aceleraram a falta de legitimação dos seus processos de decisão, ao mesmo tempo que os Estados-membros deixaram de ter capacidade para responder aos problemas sociais, económicos e políticos nacionais. A falta de legitimidade democrática da UE, que dificulta a construção de respostas supranacionais, deve ser superada através do aprofundamento da união política, por via da criação de uma esfera pública comum. Para Habermas o facto de não existir um “povo europeu” não constitui um entrave à união política, sendo sim necessário criar uma comunidade que permita a discussão e o equilíbrio de interesses (dupla soberania baseada, ao nível dos Estados-membros nos cidadãos nacionais, os quais também estão na base da legitimação da União). Assim, criar uma *esfera pública comum* é uma precondição para uma unidade política capaz de fazer reformas institucionais e sociais. Em síntese, a Europa deve avançar para a criação de uma genuína União política e social. J. HABERMAS, “Democracy, Solidarity and the European Crisis”, 7/2 *Social Europe Journal*, (2013) 4-13.

a resolver problemas prementes, outras vezes através de reestruturações profundas. Em todo o caso, o sistema de governação actual é o resultado desse percurso, sendo um sistema complexo e em evolução, que combina formas hierárquicas e não hierárquicas de decisão<sup>194</sup>, caracterizado por uma natureza *sui generis* que resulta da combinação de elementos supranacionais e intergovernamentais.

---

<sup>194</sup> A. CAVIEDES & W. MAAS, “Sixty-five Years of European Governance”, 12 (1) *Journal of Contemporary European Research* (2016),

## CONCLUSÃO

As reflexões sobre a governação da União Europeia e a sua configuração futura têm merecido a atenção de vários autores das áreas da ciência política, do direito e da filosofia.

A União Europeia é um sistema de governo híbrido de intergovernamentalismo e de supranacionalismo, com características federais. A federalização da União é inegável, no entanto, na nossa opinião, mais do que determinar se já se formou uma “verdadeira” federação é importante perceber que se trata de um processo em curso, bem como debater a direção e o grau de aprofundamento que se quer dar a esse percurso.

Com efeito, a União Europeia tem, na actualidade, muitas das características normalmente associadas aos Estados federais, designadamente, (1) ser um sistema com, pelo menos, dois planos ou esferas de governo (União Europeia e Estados-Membros), cada um deles com o seu ordenamento e atuando diretamente sobre os cidadãos; (2) existem regras reguladoras do exercício de poderes em áreas partilhadas (competência partilhada); (3) o direito da União Europeia tem supremacia sobre as normas jurídicas nacionais; (4) a legislação europeia é crescentemente adoptada por procedimentos com a regra da maioria, vinculando Estados-Membros que tenham interesses não coincidentes; (5) a composição e procedimentos das instituições europeias respeitam os princípios da maioria representativa mas também das minorias, estando os Estados-Membros de menores dimensões sobre-representados; (6) a revisão dos Tratados não depende apenas da vontade dos Estados mas sim destes definirem um mandato para a ação das CIG (conferências intergovernamentais), e de uma subsequente aprovação pelos parlamentos nacionais ou pelos cidadãos através de referendos; (7) o Tribunal de Justiça resolve conflitos entre as instituições e os Estados-Membros, entre Estados e entre os cidadãos e os governos nacionais; (8) o Parlamento

Europeu é, desde 1997, eleito por sufrágio directo<sup>195</sup>.

No entanto, algumas importantes características afastam a União Europeia do federalismo político: por um lado, os Estados-Membros são ainda os “donos dos tratados” detendo o poder exclusivo de os alterar uma vez que se pressupõe a unanimidade e a ratificação nacional é obrigatória; por outro, a União Europeia não tem uma verdadeira e global capacidade de cobrar receitas fiscais e de definir despesas.

Ao mesmo tempo a União Europeia tem também fortes características intergovernamentais<sup>196</sup>, e este nível tem contribuído em muito para reforçar a integração, como demonstram as medidas tomadas no quadro da crise da zona Euro. Tratou-se de um contexto em que as grandes decisões foram tomadas de forma intergovernamental, mas em que actores privados (tais como bancos e outras empresas multinacionais) influenciaram as instituições e os reguladores europeus, e em que se verificaram externalidades significativas (*spillover*) dada a grande interdependência entre as economias europeias.

Em síntese, em virtude do sistema de governo da União Europeia apresentar características híbridas as diversas concepções e teorias que se enunciaram não se excluem reciprocamente, podendo ser utilizadas em conjunto para explicar algumas das facetas da integração europeia.

A actual governação da Europa é um sistema complexo e de natureza singular que resultou, não apenas, da estrutura institucional que foi sendo construída por sucessivas revisões dos Tratados, como também da necessidade de criar soluções pragmáticas para resolver problemas concretos. Ao longo das várias décadas de existência do projecto europeu os momentos críticos funcionaram, em geral, como estímulos ao aprofundamento e alargamento. Nesta medida, também as atuais crises são responsáveis pelo surgimento dos novos quadros de governação que se procurou analisar neste trabalho e, na nossa perspectiva,

---

<sup>195</sup> T. A. BÖRZEL, “What Can Federalism”, 3-4.

<sup>196</sup> C. BICKERTON; D. HODSON & U. PUETTER, “The New Intergovernmentalism”.

P. GENSCHEL & M. JACHTENFUCHS “More Integration, Less Federation: The European Integration of Core State Powers”, 23(1) *Journal of European Public Policy* (2016), 42–59.

o seu sucesso depende da capacidade de serem combinados com o aprofundamento da solidariedade recíproca entre a Europa e os Estados, com a coesão entre Estados-Membros e com o reforço da identidade europeia dos cidadãos.



## BIBLIOGRAFIA

- ALLERKAMP, D. K., “Intergovernmentalism Reloaded: The Transformative Power of ‘Intergovernmental’ Council Policy-Making” (2009) 1-30.  
([http://aei.pitt.edu/33017/2/Allerkamp.\\_Doreen.pdf](http://aei.pitt.edu/33017/2/Allerkamp._Doreen.pdf))
- ANDRÉANI, G., “What Future For Federalism?”, *Centre for European Reform Essays* (2002), 1-43.
- AZMAN, K. D. “The Problem of “Democratic Deficit” in the European Union”, 1(5) *International Journal of Humanities and Social Science* (2011) 242-250.
- AZOULAI, L., “The Force and Forms of European Legal Integration”, *EUI Working Paper LAW 06* (2011) 1-13.
- BAUER, M.W. & BECKER, S., “The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission’s Strengthened Role in Economic Governance”, 36(3) *Journal of European Integration* (2014) 213–229
- BELLAMY, R. & KRÖGER, S. “The Politicization of European Integration: National Parliaments and the Democratic Disconnect”, 14 (2) *Comparative European Politics* (2016), 125-130.
- BERTONCINI, Y. & V. KREILINGER, “Seminar on the Community Method – Elements of Synthesis”, *BEPA-Bureau of European Policy Advisers, Notre Europe-Jacques Delors Institute* (2012) 1-58.
- BICKERTON, C.; D. HODSON & U. PUETTER, “The New Intergovernmentalism. States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era”, 53 (4) *Journal of Common Market Studies* (2015), 703-722.
- BLAUBERGER, M. & SCHMIDT, S. K. “The European Court of Justice and its Political Impact”, *West European Politics*, 40 (4) (2017) 907-918.

- BOFFEY, D., “Rising Eurocepticism Poses Existential Treat to the EU” (2017), <https://www.theguardian.com/politics/2017/mar/03/brexit-has-put-other-leaders-off-wanting-to-leave-says-ec-vice-president>
- BORDIGNON, M. & GÓIS, P. & MORCONI, S., “Vision Europe – A UE e a Crise dos Refugiados”, in *Melhorar as Respostas à Crise Migratória e de Refugiados na Europa*, Vision Europe Summit, Fundação Calouste Gulbenkian, 2016, 74-101.
- BÖRZEL, T., “What Can Federalism Teach Us About the European Union? The German Experience”, *Paper prepared for the Conference “Governing together in the New Europe”*, 17/03 *The Federal Trust Constitutional Online Paper Series* (2003), 1-13.
- BÖRZEL, T. & RISSE, T. *Who is Afraid of a European Federation? How to Constitutionalise a Multi-Level Governance System*, Harvard Law School, Cambridge, 2000.
- BOUDGHENE, Y. & MAES, S. “Relieving Banks from Toxic or Impaired Assets: The EU State Aid Policy Framework” 3 (6) *Journal of European Competition Law & Practice* (2012), 1-16.
- BOYER, R., “Brexit: The Day of Reckoning for the Neo-functionalist Paradigm of European Union”, *Socio-Economic Review* 14 (4) (2016) 836-840.
- BRANDSMA, G. J. & ADRIAENSEN, J., “The Principal–Agent Model, Accountability and Democratic Legitimacy”, *Palgrave Studies in European Union Politics*, (2017), 35-54
- BULMER, S. “New Institutionalism and the Governance of the Single European Market”, 5 (3) *Journal of European Public Policy*, (1998), 365-386.
- BURGESS, M., *In Search Of The Federal Spirit. New Theoretical And Empirical Perspectives In Comparative Federalism*, Oxford University Press, Oxford, 2013.
- CALABRESI, G. & FISH, E. S., “Federalism and Moral Disagreement”, 101(1) *Yale Law School* (2016), 1-29.
- CASTRO CALDAS, J. C., “O Impacto das Medidas ‘Anti-crise’ e a Situação Social e de



- Emprego: Portugal”, Comité Económico e Social Europeu, 2013  
(<http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-31-12-351-pt-c.pdf>)
- CATARINO, L. G. “A Reforma da Regulação Financeira na União Europeia: Refracção do Movimento do Direito Administrativo Global”, *Estudos de Valores Mobiliários*, 2011  
(<http://www.institutovaloresmobiliarios.pt>)
- CAVIEDES, A. & MAAS, W., “Sixty-Five Years of European Governance”, 12 (1) *Journal of Contemporary European Research* (2016) 395-405.
- CHALMERS, D., “The European Redistributive State and a European Law of Struggle”, 18 (5) *European Law Journal* (2012) 667–693.
- CHECKEL, J. T. “Constructivism and EU Politics”, in K. JORGENSEN; M. POLLACK & B. ROSAMOND (eds.), *Handbook of European Union Politics*, Sage Publications Ltd., Londres, 2007, 57-76.
- CHOPIN, T., “Europe: Responding to the Double Challenge of Executive and Democratic Deficit”, Fondation Robert Schuman, 444 *European Issue* (2017), 1-9.
- CHRAPASZCZ, R. & ZAWICKI, M., “The Evolution of Multilevel-Governance: The Perspective on EU Anti-crisis Policy in Southern-European Eurozone States”, 4 (38) *Zarządzanie Publiczne* (2016) 17-31.
- CISOTTA, R., “What Role for the European Commission in the New Governance of the Economic and Monetary Union?”, 13/24 *IAI Working Papers* (2013) 1-19.
- COSTA, L. & GUEDES DE OLIVEIRA, F., “O Resgate de Portugal e a Crise da União Europeia”, *Revista Triplov de Artes, Religiões e Ciências* 44 (2014) 1-37.
- CRAWLEY, H., “Managing the Unmanageable? Understanding Europe’s Response to the Migration Crisis”, *Centre for Trust, Peace and Social Relations (CTPSR)* (2016) 13-22.
- CSEHI, R. “Collaborative Federalism in the European Union: Intergovernmental Relations and the Allocation of Powers in the Economic and Monetary Union”, in B. M.

- STEFANOVA (ed.), *The European Union Beyond the Crisis*, Lexington, New York (2015) 23-46.
- DAHL, R., “A Democratic Dilemma: System Effectiveness Versus Citizen Participation”, 109 (1) *Political Science Quarterly* (1994) 23-34.
- DAWSON, M., “The Legal and Political Accountability Structure of “Post-Crisis” EU Economic Governance’, 53/5 *Journal of Common Market Studies* (2015) 976–993.
- DEGNER, H. & LEUFFEN, D., “Powerful Engine or Quantité Negligeable? The Role of the Franco- German Couple during the Euro Crisis”, EMU CHOICES WORKING PAPER SERIES, (2017) 1-25.  
(<https://emuchoices.eu/wp-content/uploads/2017/11/2017>)
- DEHOUSSE, R., “The New Supranationalism”, *Centre D’études Européennes* (2015), 1-27  
(<https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/281383a5-0285-4417-a613-eeed8cd5d36bd.pdf>)
- \_\_\_\_\_ “Why has EU Macroeconomic Governance become More Supranational?”, 38(5) *Journal of European Integration*, (2016) 617–631.
- DELREUX, T. “The Application of New-Institutionalism, Principal Agent Models and Bureaucratic Politics to EU Foreign Policy” *Institut de Sciences Politiques Louvain-Europe (ISPOLE)* (2013), 1-20.
- DELREUX, T. & J. ADRIAENSEN, “Introduction. Use and Limitations of the Principal–Agent Model in Studying the European Union” in T. DELREUX & J. ADRIAENSEN (eds.), *The Principal Agent Model and the European Union*, Palgrave Studies in European Union Politics, 2017, 1-34.
- DERO-BUGNY, D., “The Dilution of the Community Method and the Diversification of Intergovernmental Practices”, 134 *Revue de l’OFCE/Debates and policies* (2014), 61-70.
- DHINGRA, S. ; S. MACHIN & H. G. OVERMAN, “Local economic effects of Brexit” 242

- (1), *National Institute Economic Review* (2017) 24-36.
- DOLEZAL, M. & HELLSTROM, J., “The Radical Right As Driving Force In The Electoral Arena?” in HUTTER, S. & GRANDE, E. & KRIESI, H. (Org.), *Politicising Europe: Integration and Mass Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, 156-180.
- DOSENRODE, S., “Federalism Theory and Neo-Functionalism: Elements for an Analytical Framework”, 2 (3) *Perspectives on Federalism* (2010), 1-28.
- EMMANOULIDIS, J. A. & IVAN, P., “State of the Union and Key Challenges for Europe’s Future”, 22 *Challenge Europe*, European Policy Center, Bruxelles, 2014, 8-18.
- EYLEMER, S., “Revisiting the Debates On A Model Of Integration For Post-Crisis Europe: Towards A Political Union Or Just More Differentiation?”, XX(4) *Perceptions* (2015) 11-36.
- FABBRINI, S. “Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the European Union’s Answer to the Euro Crisis”, 46(9) *Comparative Political Studies* (2013) 1003-1029
- \_\_\_\_\_ “The Fiscal Compact, the Golden Rule and the Paradox of the European Federalism”, 36(1) *Boston College International and Comparative Law Review* (2013), 1-39.
- \_\_\_\_\_ *Which European Union? Europe after the Euro-Crisis*, Cambridge University Press, 2015.
- \_\_\_\_\_ *Executive Power in the European Union: The Implications of the Euro Crisis*, 2015 (<http://aei.pitt.edu/79011/>).
- FLOCKHART, T., “Constructivism and Foreign Policy”, in S. SMITH, A. HADFIELD & T. DUNNE (eds), *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, Oxford University Press, Oxford, 2012, 78-93
- FOSSUM, J. E., “Democracy and Legitimacy in the EU: Challenges and Options”, 1/2016 ARENA Working Paper, (2016)

(<https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2016/wp-1-16.pdf>)

FOSSUM, J. E. & M. JACHTENFUCHS, “Federal Challenges and Challenges to Federalism. Insights from the EU and Federal States”, 24 (4) *Journal of European Public Policy*, (2017) 467-485.

GENSCHEL, P. & M. JACHTENFUCHS “More Integration, Less Federation: The European Integration of Core State Powers”, 23(1) *Journal of European Public Policy* (2016), 42–59.

GORTOSOS, C., “The ‘Comitology Procedure’ under the European Parliament and Council Regulation (EU) n.º 182/2011 and its Importance for EU Banking Law”, 14 *ECEFIL Working Paper Series* (2016), 1-34.

GRANDE, E. & HUTTER, S., “Introduction: European Integration and the Challenge of Politicisation”, in HUTTER, S. & GRANDE, E. & KRIESI, H. (Org.), *Politicising Europe: Integration and Mass Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, 1-43.

HABERMAS, J., “Popular Sovereignty as Procedure”, in BOHMAN, J. & REGH, W. (Org.), *Deliberative Democracy. Essays On Reason And Politics*, The MIT Press, Cambridge, 1997, 35-65.

([http://www.sze.hu/~smuk/Nyilvanossag\\_torvenyek\\_CEE/Szakirodalom/Deliberat%C3%ADv%20demokrácia/deliberative%20democracy%20book.pdf](http://www.sze.hu/~smuk/Nyilvanossag_torvenyek_CEE/Szakirodalom/Deliberat%C3%ADv%20demokrácia/deliberative%20democracy%20book.pdf))

\_\_\_\_\_ “The Crisis of the European Union in the Light of a Constitutionalization of International Law”, 23 (2), *The European Journal of International Law* (2012a), 335-348.

\_\_\_\_\_ *The Crisis of the European Union: A Response*, Malden Polity Press, 2012b.

\_\_\_\_\_ “Democracy, Solidarity and the European Crisis”, 7/2 *Social Europe Journal*, (2013) 4-13.

- HALL, P. A. & R. TAYLOR, “Political Science and the Three Institutionalisms”, 44 *Political Studies* (1996) 936-957.
- HALLERBERG, M. “Fiscal and Monetary Policy: Coordination and Integration in Macro-Economic Policy”, in K. E. JØRGENSEN; M. A. POLLACK & B. ROSAMOND (eds.) *Handbook of European Union Politics*, SAGE, London, 2007, 359-372.
- HELLSTROM, J. & BLOMGREN, M., “Party Debate over Europe in National Election Campaigns and Party Cohesion”, 55 *European Journal of Political Research* (2016) 265–282.
- HERNANDEZ, E. & KRIESI, H., “Turning Your Back at the EU. The Role Of Euroceptic Parties in the 2014 European Parliament Elections”, 44 *Electoral Studies* (2016) 515-524.
- HIX, S., “Why the EU Needs (Left-Right) Politics? Policy Reform Accountability Are Impossible Without It”, in HIX, S. & BARTOLINI, S. (Org.), *The Right Or Wrong Sort Of Medicine for the EU*, Policy Paper No. 19, Notre Europe, Paris, 2006, 1-28.
- \_\_\_\_\_. “The European Union as a Polity (I)”, in K. E. JØRGENSEN; M. A. POLLACK & B. ROSAMOND (eds.) *Handbook of European Union Politics* SAGE, London, 2007, 141- 158.
- HOFFMAN, S., “Obstinate or obsolete? the fate of the nation-state and the case of Western Europe”, *Daedalus* 95 (1966) 862-915.
- (<http://ieie.itam.mx/docs06/Stephan%20Sberro/Sistema%20Union%20Europea%20a%20parte.pdf>)
- HÖGENAUER, A., “The Principle of Subsidiarity after Lisbon: Towards a Sustainable System of EU Multi-level Governance” in PAPAKOTAS, N. & PASSAMITROS, N. (eds.), *EU Beyond the Crisis. A Debate on Sustainable Integrationism*, Ibidem-Verlag, Hannover, 2016, 1-28.
- HOOGHE, L. & G. MARKS, “A Postfunctionalist Theory of European Integration: From

- Permissive Consensus to Constraining Dissensus”, 39 *B.J.Pol.S.* (2008), 1–23
- HOUGH-METCALFE, V., “The Migration Crisis? Facts, Challenges and Possible Solutions”, *Overseas Development Institute (ODI)* (2015) 1-6.
- IDRIS, F. N., “Understanding the Interplay between the European Integration and Political and Policymaking Process”, 1(2) *Jurnal Kajian Wilah* (2010) 277-291.
- INNERARTIY, D. “The Inter-Democratic Deficit of the European Union” in M. DAWSON; H. ENDERLEIN & C. JOERGES (eds.) *Beyond the Crisis: The Governance of Europe’s Economic, Political, and Legal Transformation*, Oxford University Press, Oxford, 2015,
- ISSING, O., “On the Relation of Monetary and Political Union”, *Leibniz Information Centre for Economics* (2016) 16-20  
([https://www.ceps.eu/system/files/IEForum12016\\_4.pdf](https://www.ceps.eu/system/files/IEForum12016_4.pdf))
- JACHTENFUCHS, M. “The European Union as a Polity (II)”, in in K. E. JØRGENSEN; M. A. POLLACK & B. ROSAMOND (eds.) *Handbook of European Union Politics* SAGE, London, 2007, 159-173.
- JENSEN, T., “The Democratic Deficit of the European Union”, *Living Reviews in Democracy Center of Comparative and International Studies* (2009) 1-8.
- JENSON, J. & MÉRAND, F., “Sociology, Institutionalism and The European Union”, *Comparative European Politics*, 8 (2010), 74–92.
- KEATING, M., “Europe as a Multilevel Federation”, 24 (4) *Journal of European Public Policy* (2017) 615-632.
- KELEMEN, R. D. & TARRANT, A. “Building the Eurocracy: The Politics of EU Agencies and Networks”, 2007, (<http://aei.pitt.edu/7931/1/kelemen-d-08h.pdf>)
- KLINKERS, L. & TOMBEUR, H. *The European Federalist Papers*, Smashwords Edition, 2014.
- KRIESI, H. & HUTTER, S., “The Politicization of European Integration and its Location in

- the National Political Space”, *EUI Florence* (2016) 1-30.
- LEE, D., “The European Union’s Democratic Deficit and Options for EU Democracy in the 21st Century”, 22 *EU Centre in Singapore* (2014) 1-21.
- LEINEN, J. & KRENTZ, J., “The Lisbon Treaty: What Next?”, in LEVI, L. (Org.), *The Federalist Debate: Papers on Federalism in Europe and the World*, Torino, 2008, 33-37.
- LEWIS, J., “ The Janus Face Of Brussels: Social Democratization And Everday Decision Making In The European Union”, 59 (4) *International Organization* (2005) 937-972.
- LINTNER, P., “De/centralized Decision Making under the European Resolution Framework: Does *Meroni* Hamper the Creation of a European Resolution Authority?”, 18 (3) *European Business Organization Law Review* (2017), 591-616.
- LOUIS, J. V., *A Ordem Jurídica Comunitária*, 5ª ed., Coleção Perspetivas Europeias, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo, 1995.
- MAJONE, G., “Europe’s “Democratic Deficit”: The Question of Standards”, 4 (1) *European Law Journal* (1998) 5-28.
- \_\_\_\_\_*The Regulatory State and its Legitimacy Problems* (Reihe Politikwissenschaft / Institut für Höhere Studien, Abt. Politikwissenschaft, 56). Wien: Institut für Höhere Studien (IHS), Wien, 1998
- (<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-246700>)
- \_\_\_\_\_*“From Regulatory State to a Democratic Default”*, 52 (6) *Journal of Common Market Studies* (2014) 1216-1223
- MARKS, G. “Structural policy and Multi-level Governance in the EC”, in A. CAFRUNY & G. ROSENTHAL (ed.), *The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond*, Boulder, 1993, 391–411.
- MARKS, G. & L. HOOGHE “Contrasting Visions of Multi-level Governance”, in I. BACHE & M. FLINDERS (eds.), *Multi-level Governance*, Oxford Univerity Press, Oxford

(2004) 15-30.

MARTINELLI, A., “Populism and the Crisis of Representative Democracy”, in MARTINELLI, A. (Org.), *Populism on the Rise. Democracies under Challenge?*, The Italian Institute for International Political Studies, Milão, 2012, 13-33.

([https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/report\\_populism\\_2016\\_0\\_0.pdf](https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/report_populism_2016_0_0.pdf))

MATARAZZO, R., “The EU Democracy and the Challenge of Politicization”, in GIUSTO, H. (Org.), *Democratic Legitimacy And Political Leadership in the European Union: Towards the 2014 European Elections*, Fondazione Italianeuropei and Foundation for European Progressive Studies, Roma, 2013, 10-15.

MATEI, A. & CALAPOD, A., “Changes of the Decision Making Process in EU in the Context of the Financial and Economic Crisis”, 26 *Procedia Economics and Finance* (2015), 254-260.

MATTHIJS, M., “Europe after Brexit. A Less Perfect Union”, *Foreign Affairs*, 96 (1) (2017) 85-95.

MEIJERS, J. M., “Radical Right and Radical Left Eurocepticism: A Dynamic Phenomenon”, *Jacques Delors Institut Berlin* (2017) 4-18.

MIRANDA, J., *Curso de Direito Internacional Público*, 5ª ed., Principia, Lisboa, 2012.

MORAVCSIK, A. “In Defense of the “Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union”, 40 (4) *Journal of Common Market Studies*, (2002) 603-624.

MORAVCSIK, A. & F. SCHIMMELFENNIG, “Liberal Intergovernmentalism”, in A. WIENER & T. DIEZ (eds), *European Integration Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2009, 67–87.

MOURA RAMOS, R., *Tratado da União Europeia e Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*, 4ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2009.

NIEMANN, A. & D. IOANNOU, “European Economic Integration in Times of Crisis: A



- Case of Neofunctionalism?”, 22 (2) *Journal of European Public Policy* (2015)  
([https://internationale.politik.uni-mainz.de/files/2012/10/European-Economic-integration\\_crisis\\_neofunctionalism\\_Niemann\\_Ioannou\\_final\\_CLEAN\\_now1.pdf](https://internationale.politik.uni-mainz.de/files/2012/10/European-Economic-integration_crisis_neofunctionalism_Niemann_Ioannou_final_CLEAN_now1.pdf))
- PASCOUUAU, Y., “Do Conflito ao Equilíbrio: A Construção de uma Plataforma Comum para o Consenso Social e Político sobre Imigração”, in *Melhorar as Respostas à Crise Migratória e de Refugiados na Europa*, Vision Europe Summit, Fundação Calouste Gulbenkian, 2016, 14-28.
- PASTORE, F., “The Next Big European Project? The Migration and Asylum Crisis: A Vital Challenge for the EU”, 25 *NUPI - Norwegian Institute of International Affairs, Policy Brief* (2015) 1- 4.
- PETERS, B. G. & J. PIERRE “Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?”, in I. BACHE & M. FLINDERS (eds.), *Multi-Level Governance* Oxford Univerity Press, Oxford, 2004, 75-89.
- PIERSON, P. “The Path to European Integration. A Historical Institutional Analysis”, 29 (2) *Comparative Political Studies*, (1996) 123-163.
- PINTO, J. N., *Bárbaros e Iluminados. Populismo e Utopia no Século XXI*, D. Quixote Ed., Lisboa, 2017
- PIROZZI, N. & TORTOLA, P., “Negotiating the European Union’s Dilemmas : Proposals on Governing Europe”, *IAI WORKING PAPERS* 16/24 (2016) 2-19.
- PITTA E CUNHA, P., *Direito Europeu: Instituições e Políticas da União*, Almedina, Lisboa, 2006.
- POIARES MADURO, M., “How Constitutional Can The EU Constitution Be? The Tension Between Intergovernmentalism and Constitutionalism In The European Union”, in WEILER, J.H.H. (Org.), *Altneuland: the EU Constitution In A Contextual Perspective*, Jean Monnet Working Paper 5/04, Princeton University, Nova Iorque, 2004, 1-53.

- 
- “A New Governance for the European Union and the Euro: Democracy and Justice”, *Yearbook of Polish European Studies* 16 (2013) 111-140 (também acessível em RSCAS Policy Papers 2012/11).
- PONZANO, P.; C. HERMANIN & D. CORONA, “The Power of Initiative of the European Commission: A Progressive Erosion?”, 89 *Studies & Research*, Notre Europe, Paris, 2012
- POWELL, W. W., “The New Institutionalism” in PUBLISHERS, S. (Org.), *The International Encyclopedia of Organization Studies*, Londres, 2007, 1-11.
- PUETTER, U. *The European Council and the Council: New Intergovernmentalism and Institutional Change*, Oxford University Press, Oxford, 2014
- QUADROS, F., *Direito da União Europeia*, 3ª ed. Almedina, Lisboa, 2013.
- RAOS, V., “Regionalist Parties in the European Union: A Force to be Reckoned With?”, 17 *Croatian International Relations Review* (2011), 45-55.
- RICHMOND, M., “What Light can Constructivist Analysis Shed on the Governance of the EU?”, 2014 (<http://www.e-ir.info/2014/01/17/what-light-can-constructivism-shed-on-the-eu/>)
- RISSE, T. “Social constructivism and European Integration” in A. WIENER & T. DIEZ, (Org.), *European Integration theory*, Oxford University Press, Oxford, 2004, 159-176.
- RISSE, T. & BÖRZEL, T. A. “The European Union as an Emerging Federal System”, Jean Monnet Center at the New York University School of Law (2000) (<http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/00/00f0101-04.html>)
- ROODUIJN, M., “The Rise of the Populist Radical Right in Western Europe”, in DAUL, J. (Org.), *European View*, Springer, Berlim, 2015, 3-11.
- RUBIO, E., “Federalising the Eurozone: Towards a True European Budget”, *IAI Working Papers* 15-50 (2015) 2-22.
- SANDE, P. A. *O Sistema Político da União Europeia (entre Hesperus e Phosphorus)*,

- Principia, Cascais 2000.
- SAVAGE, J. D. & VERDUN, A. “Strengthening the European Commission’s Budgetary and Economic Surveillance Capacity Since Greece and the Euro Area Crisis: A Study of Five Directorates-General”, 23(1) *Journal of European Public Policy* (2016) 101–118
- SCHARPF, F. W. “Legitimacy in the Multilevel European Polity”, 1 (2) *European Political Science Review*, (2009) 173-204.
- \_\_\_\_\_ “Legitimacy Intermediation in the Multilevel European Polity and Its Collapse in the Euro Crisis”, 12/6 MPIfG Discussion Paper (2012) 19.
- SCHMIDT, V. Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Output, Input and Throughput, 21 KFG Working Paper Series (2010) 1-31.
- \_\_\_\_\_ “Changing the Policies, Politics and Processes of the Eurozone in the Crisis: Will this Time be Different?” in David Natali and Bart Vanherke (eds), *Social Policy In The European Union: State of Play 2015*, European Social Observatory (OSE) and European Trade Union Institution (ETUI), Brussels, 2015, 33-64.
- \_\_\_\_\_ “The New EU Governance: New Intergovernmentalism, New Supranationalism, and New Parliamentarism”, *IAI WORKING PAPERS* 16/11(2016) 1-17.
- \_\_\_\_\_ “The Political Dynamics Of Eu Governance In Response To Crisis: Toward More Or Less Eu Legitimacy?”, *University of Boston* (2017), 1-27 (Berlin-Paper-EU-political-dynamics-and-legitimacy.pdf)
- SCHMITTER, P., “Ernst B. Haas and the Legacy of Neofunctionalism”, 12 (2) *Journal of European Public Policy* (2005), 255-272.
- SCHOUTHEETE, P., “The European Council and the Community Method”, *Notre Europe Policy Paper* 56 (2012) 1-38.
- SMULDERS, B. & EISELE, K., “Reflections on the Institutional Balance, The Community Method and the Interplay between Jurisdictions after Lisbon”, 4 *Research Papers In*

- Law* (2012) 1-18.
- STREINZ, R. “The European Constitution after the Failure of the Constitutional Treaty”, 63 (2) *Z öffentl Recht* (2008), 159- 187.
- SWEET STONE, A., “Neofunctionalism and supranationalism governance”, 4628 *Yale Law School Faculty Scholarship* (2012) 1-39.
- SWISA, M., “Future Stability in the European Union: Realism, Constructivism, and Institutionalism”, *Claremont-UC Undergraduate Research Conference on the European Union* 2011(11) (2011) 125-134.
- TIMMERMAN, V., “Making the European Union more Democratic”, *Synthesis of the round table organized by Notre Europe-Jacques Delors Institute, EuroCité and Europarténaires* (2013) 1-4.
- TORIZ RAMOS, C. “Teorias da Integração Europeia: Uma Breve Perspectiva”, *Faculdade de Ciências Humanas e Sociais* (2005) 328-345.
- TORTOLA, P. D. & VAI, L., “ What Government for the European Union? Five Themes for Reflection and Action”, 15/17 *IAI Working Papers* (2015) 1-17.
- TREIN, P. “Federal Dynamics and European Union Crisis Politics”, *University of Lausanne* (2017), 1-18
- VALLE-FLOR, M. A., “The Community Method and the European Commission as Agenda Setter”, *Development Research Seminar Spring* (2012) 1-22.
- VANDAMME, T., “EU Directives and Multi-level Governance: Can Lessons be Drawn from Cooperative Federalism?”, 21(2) *Maastricht Journal* (2014) 341-358.
- VAN REENEN, J. “Brexit’s Long-Run Effects on the UK Economy” *Brooking Papers on Economic Activity* (2017) 367-383.
- (<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/02/brexit-long-run-effects-john-van-reenen.pdf>)
- VÉRON, N., “Europe’s Fourfold Union: Updating the 2012 Vision”, 23 *Policy Contribution*

- Bruegel (2017), 1-12.
- VITORINO, A., “European Commission and the Parliament: What Relations?”, *Tribune Notre Europe-Jacques Delors Institute* (2014) 1-4.
- VOERMANS, W.; J. M.R. HARTMANN & M. KAEDING, “The Quest for Legitimacy in EU Secondary Legislation”, 2 (1), *The Theory and Practice of Legislation*, 2014, 5-32
- VON HELLDORF, J., “The EU Migration Dilemma”, *Heinrich Boll Stiftung European Union* (2015) 1-11.
- VAN ROMPUY, H., “The Discovery of Co-responsibility: Europe in the Debt Crisis”, Speech at the Humboldt University, Walter Hallstein Institute for European Constitutional Law, Berlin, 2012.
- [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/127849.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/127849.pdf)
- ZEITLIN, J., “EU Experimentalist Governance in Times of Crisis”, in Brigid Laffan (ed.), *“Europe’s Union in Crisis: Tested and Contested”*, West European Politics, Londres, 2016, 1072-1094.
- WALLACE, H. “An Institutional Anatomy and Five Policy Modes”, in H. WALLACE; W. WALLACE & M. A. POLLACK (eds.) *Policy-Making in the European Union*, 5<sup>a</sup> Ed., Oxford University Press, Oxford, 2005.
- WEILER, J. H. H. *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press, 1999.
- \_\_\_\_\_ “Federalism without Constitutionalism: Europe's *Sonderweg*”, in K. Nicolaidis & R. Howse (Eds.) *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford University Press, 2003, 54-72.
- ([https://www.researchgate.net/publication/238344031\\_The\\_Federal\\_Vision\\_Legitimacy\\_and\\_Levels\\_of\\_Governance\\_in\\_the\\_US\\_and\\_the\\_EU](https://www.researchgate.net/publication/238344031_The_Federal_Vision_Legitimacy_and_Levels_of_Governance_in_the_US_and_the_EU))
- WEILER, J. H. H.; U. HALTERN & F. MAYER, “European Democracy and its Critique. Five Uneasy Pieces”, 95/11 *EUI Working Paper RSC*, (1995) 1-48.

- WILDE, P.; LEUPOLD, A. & SCHMIDTKE, H. "Introduction: The Differentiated Politicisation Of European Governance", *Zurich Open Repository and Archive University of Zurich* (2016) 3-22.
- WILKINSON, M., "The Brexit Referendum and the Crisis of 'Extreme Centrism'", *German Law Journal* 17 (s) (2016) 131-142.
- WINCOTT, D. "Institutional Interaction and European Integration: Towards an Everyday Critique of Liberal Intergovernmentalism", 33 *Journal of Common Market Studies* (1995), 597-609.
- YOON, S., "Rethinking the European Polity: Conceptual Approaches to European Integration", *Korea Review of International Studies* (2014) 53-66.
- YILMAZ, E. S. A., "Political Identity Building in the EU: A Constructivist Approach", 9 (1) *Journal of Academic Inquiries* (2014), 47-71.

#### ***Documentos institucionais***

MIGRATION RESEARCH INSTITUTE, "Europe's Migrant Crisis - A Comprehensive Analysis", 2016 ([www.migraciokutato.hu/en](http://www.migraciokutato.hu/en))

ALTIERO SPINELLI: UM FEDERALISTA INABALÁVEL ([europa.eu](http://europa.eu)). *Compreender as políticas da União Europeia: Os pais fundadores da União Europeia*, 2012, [http://europa.eu/pol/index\\_pt.htm](http://europa.eu/pol/index_pt.htm)

"EXTENDING QUANTITATIVE EASING: ADDITIONAL RISKS FOR FINANCIAL STABILITY?" Directorate General For Internal Policies Policy Department A: Economic And Scientific Policy, 2017

([http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/116967/COMPILATION\\_Feb%202017\\_TOPIC\\_1\\_](http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/116967/COMPILATION_Feb%202017_TOPIC_1_)

FINAL\_online.pdf)

LIVRO BRANCO SOBRE O FUTURO DA EUROPA. Reflexões e cenários para a UE27 em 2025, COM(2017) 2025 final, Bruxelas, 1.3.2017

(<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/>)

RELATÓRIO DOS CINCO PRESIDENTES: Concluir a União Económica e Monetária Europeia. Relatório elaborado por Jean-Claude Juncker em estreita colaboração com Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi e Martin Schulz

(<http://www.consilium.europa.eu/pt/policies/emu-report-2015/>)