



*DEPARTAMENTO DE DIREITO*

# **ESTADO NACIONAL EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO**

## **O CASO UNIÃO EUROPÉIA**

*Débora Castanheira Pires<sup>1</sup>  
Liszt Vieira<sup>2</sup>*

---

<sup>1</sup> Aluna de Graduação do Curso de Direito da PUC-Rio.

<sup>2</sup> Formado em Direito e Ciências Sociais, Mestre em Desenvolvimento pela Universidade de Paris, Doutor em Sociologia pelo IUPERJ e Professor dos Departamentos de Ciências Sociais e Direito da PUC-Rio.

## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Breve Resenha Institucional da União Européia .....</b>                      | <b>3</b>  |
| Por que na Europa? .....  | 3         |
| História Através dos Tratados .....   | 4         |
| <b>Instituições e Outros Órgãos da União Européia .....</b>                     | <b>12</b> |
| Instituições da UE .....  | 14        |
| O Parlamento Europeu .....  | 14        |
| Conselho da Europa .....  | 15        |
| Comissão Européia .....   | 16        |
| Órgãos da UE .....  | 17        |
| <b>Transnacional X Nacional: A questão da soberania na União Européia .....</b> | <b>19</b> |
| Teorias de Integração .....   | 20        |
| Análise Prática das Teorias de Integração .....                                 | 25        |
| <b>Democracia na União Européia .....</b>                                       | <b>27</b> |
| <b>Formação da Identidade Cultural Européia .....</b>                           | <b>37</b> |
| Breves Comentários Acerca da Concepção de Identidade .....                      | 39        |
| Construção de uma Identidade Européia .....                                     | 39        |
| <b>Bibliografia .....</b>   | <b>43</b> |

## **BREVE RESENHA INSTITUCIONAL DA UNIÃO EUROPEIA**

A União Europeia não pode ser considerada uma federação. Seus Estados Membros são, de fato, soberanos. Ela, no entanto, já ultrapassou em muito o nível organizacional de uma mera instituição de cooperação entre governos (como é o caso da Organização das Nações Unidas), é hoje uma organização supranacional que possui de fato um caráter único. É o bloco regional mais consolidado, seu estágio de integração atual é tão alto que propiciou a adoção de uma moeda comum (o Euro) e o início de discussões sobre uma possível constituição de caráter continental. Tudo isso demonstra o avanço deste bloco em relação aos demais. Sua criação se deu através de um processo complexo de tratados que pretendiam realizar a integração europeia atuando em três frentes: econômica, política e social.

### **I. Por que na Europa?**

Mas por que o processo de integração aconteceu desse modo na Europa? Quais são os motivos que levaram a Europa a criar um ente supranacional tão evoluído quanto a União Europeia? Três características especiais da Europa ocidental merecem atenção particular. Primeiro, a definição do dilema da segurança na Europa Ocidental – que aconteceu por meio da formação de uma comunidade de segurança entre os Estados Europeus e pelo consenso de que a União Soviética era mais uma superpotência em declínio que uma ameaça viva – removeu um dos principais problemas dos Estados soberanos da agenda política europeia.

A segunda característica é a densidade geográfica e populacional da Europa – nos anos 80 havia uma dúzia de Estados Nacionais com uma população de mais de 300 milhões, espremidos em uma área comparada com a costa norte dos Estados Unidos. Essa proximidade fez com que a população dos Estados nacionais tivesse uma experiência particularmente intensa de integração social e econômica. Ou seja, o processo de globalização foi intensificado pelas particularidades geográficas do Continente Europeu.

Em terceiro lugar, os governos dos Estados Nacionais se beneficiaram do aparato institucional das diversas Comunidades Europeias para enfrentar os problemas causados pela transformação tecnológica e social advinda da globalização.<sup>3</sup>

### **II. A História através dos tratados**

O início do bloco se deu formalmente com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, em 1º de novembro de 1993; sua existência é, no entanto, resultado de décadas de evolução no caminho da integração europeia. Podemos dizer que o marco inicial da construção de um sistema integrado supranacional na Europa se deu com o fim da Segunda Guerra Mundial. Nesse período, as nações europeias tinham dois objetivos principais: reconstruir o continente e assegurar a paz entre os Estados europeus (vencedores e vencidos). Para que isso fosse possível surgiu a idéia de integrar as Nações europeias em um sistema institucional comum, fundado nos princípios da cooperação e da igualdade. Nesse sentido surgiram os ideais de Jean Monnet (político francês visto por muitos como o arquiteto da unidade europeia) e Robert Schuman (importante político francês que exerceu o cargo de primeiro ministro entre 1947 e 1948): as suas teorias advogavam que as economias dos países europeus eram complementares e que, portanto, era necessário constituir um modelo federativo que permitisse a integração das economias exauridas da Europa do pós-guerra, a fim de assegurar prosperidade e o desenvolvimento social crescentes. Os ideais federativos de Monnet e Schuman não prevaleceram, mas a semente estava plantada e, em 1951, foi dado o primeiro passo no caminho da integração com a assinatura do Tratado de Paris e a entrada em

---

<sup>3</sup> WALLACE, Willian. *The Sharing of Sovereignty: the European Paradox*. Political Studies (1999), XLVII, 503-521.

vigor da Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), composta por Bélgica, República Federal da Alemanha, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos. Em 1957, por sua vez, foi assinado o Tratado de Roma que criou a Comunidade Econômica Européia (CEE) e a Comunidade Européia da Energia Atômica (EURATOM), ambas reunindo os mesmos seis países.

De 1957 a 1995 a “Europa dos Seis” transformou-se em “Europa dos Quinze”, com a incorporação da Grã-Bretanha, Irlanda e Dinamarca (1973); Grécia (1981); Portugal e Espanha (1986); e Áustria, Finlândia e Suécia (1995). Outra evolução importante para a União Européia foi a entrada em vigor, em 1987, do Ato Único Europeu, que estabeleceu as bases para a entrada em vigor, em 1992, do Mercado Único Europeu. Por meio dele, a Europa Comunitária passou a permitir, a partir de 1º de janeiro de 1993, entre seus associados, a livre circulação de mercadorias, serviços, mão-de-obra e capitais. Concomitantemente, entrava em vigor o Tratado de Maastricht cujos principais objetivos são a união econômica e monetária dos Estados membros da UE, a definição e execução de uma política externa e de segurança comuns, a cooperação em assuntos jurídicos e a criação de uma “cidadania européia”<sup>4</sup>.

A terceira fase da União Monetária Européia foi iniciada em janeiro de 1999, com a introdução do Euro, a moeda única européia, em onze países participantes (Alemanha, França, Itália, Bélgica, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Espanha, Irlanda, Áustria e Finlândia), que provocou a perda total do valor legal das moedas nacionais e a conversão de todos os ativos financeiros dos países participantes para o Euro. Reino Unido, Dinamarca e Suécia optaram por não participar, pelo menos inicialmente, da “zona euro”. A Grécia, por sua vez, só aderiu à moeda única em 2000 por não atender às exigências básicas impostas pelo Tratado de Maastricht ao tempo de sua assinatura.

A temática social passa a receber especial atenção a partir do Tratado de Amsterdã, em vigor desde maio de 1999. Emprego, direitos sociais no âmbito da UE, saúde e imigração são as principais questões abarcadas por esse tratado, que, além disso, consolidou os avanços obtidos em Maastricht e deu o primeiro passo para a criação de uma política ambiental comunitária. Com este tratado, foram criadas ainda as bases para o fortalecimento da Política Externa e da Segurança Comum, instauradas pelo tratado de Maastricht, e o início de uma política progressiva de defesa comum. Apesar de todos esses avanços, a dimensão econômica e a estrutura institucional da União Européia permaneceram praticamente inalteradas.

Foi em 1998 que se iniciou uma nova etapa na ampliação da UE. Nesse ano, foi realizado o “screening” (avaliação pormenorizada de cada país candidato ao ingresso à luz das normas comunitárias) em dez países: Estônia, Letônia, Lituânia, Polônia, Eslováquia, República Tcheca, Hungria, Eslovênia, Chipre e Malta. Esses países somente tiveram sua adesão formalizada em 2004<sup>5</sup>. Em 1º de janeiro de 2007, aderiram à União Européia também a Bulgária e a Romênia. Importante ressaltar que qualquer país que apresente a sua candidatura para aderir à União Européia deve respeitar as condições impostas pelo artigo 49.º













---

<sup>4</sup> Na cidade holandesa de Maastricht, chefes de Estado reunidos em sessão do *Conselho Europeu* (em 1991) aprovaram o projeto de um tratado para a UE com o objetivo claro de dar um passo significativo no processo de aprofundamento e ampliação da integração. Além de traçar metas para uma maior integração econômica e monetária, neste tratado foi criada a “cidadania européia”.

<sup>5</sup> Informações adicionais: A Antiga República Iugoslava da Macedônia, a Croácia e a Turquia têm o estatuto de países candidatos. As negociações de adesão com a Croácia e a Turquia foram encetadas em 3 de outubro de 2005. Os países dos Balcãs Ocidentais (Albânia, da Bósnia e Herzegovina e da Sérvia e Montenegro, incluindo o Kosovo, sob a égide das Nações Unidas) empenhados no processo de estabilização e de associação têm o estatuto de países candidatos potenciais. Em 1972 e 1994, a Noruega assinou também tratados de adesão à UE. No entanto, nas duas ocasiões a população norueguesa, consultada por referendo, rejeitou a adesão de seu país.

e os princípios do n.º 1 do artigo 6.º do Tratado da UE<sup>6</sup>. Nesse contexto, em 1993, o Conselho Europeu, em Copenhague, formulou critérios que foram reforçados quando do Conselho Europeu, em Madrid (1995). Mais recentemente, em 2007, aderiram à UE também a Bulgária e a Romênia. Com a adesão desses países, a UE conta hoje com 27 Estados membros.

Em fevereiro de 2003, entrou em vigor o Tratado Europeu de Nice. Conseqüência da Conferência Intergovernamental (CIG), realizada em Fevereiro de 2000, cujo objeto era a adaptação do funcionamento das instituições européias antes da chegada de novos Estados-Membros. A "Declaração respeitante ao futuro da União", anexa ao Tratado, fixa as iniciativas apropriadas para dar seguimento às reformas institucionais e para que o Tratado de Nice constitua apenas uma etapa desse processo. A Constituição Européia seria o culminar desse processo de reforma da União. Uma vez a Constituição em vigor, o Tratado de Nice seria revogado e substituído pelo Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa. Apesar de a proposta final desse Tratado ter sido efetivamente apresentada<sup>7</sup>, é possível verificar no quadro abaixo que o processo de ratificação pelos Estados-Membros foi conturbado e a Carta Constitucional acabou por não ser aprovada em todos os membros, como seria necessário para a sua entrada em vigor<sup>8</sup>:

| País   | Convocatória           | Via parlamentar | Via referendo | % Votos a favor | % Votos contra | Resultado   |
|--|------------------------|-----------------|---------------|-----------------|----------------|---|
|  <u>Alemanha</u>          | 2005                   | Sim             | Não           | -               | -              |  <b>Aprovada</b>   |
|  <u>Áustria</u>           | 2005                   | Sim             | Não           | -               | -              |  <b>Aprovada</b>   |
|  <u>Bélgica</u>          | 2005                   | Não             | Sim           | -               | -              |  <b>Aprovada</b>  |
|  <u>Chipre</u>          | 2005                   | Sim             | Não           | -               | -              |  <b>Aprovada</b> |
|  <u>República Checa</u> | -                      | Não             | Sim           | -               | -              | -   |
|  <u>Dinamarca</u>       | <u>27 de set.</u> 2005 | Não             | Sim           | -               | -              | -   |
|  <u>Eslováquia</u>      | 2005                   | Sim             | Não           | -               | -              | -   |
|  <u>Eslovênia</u>       | <u>01 de fev.</u> 2005 | Sim             | Não           | 95              | 5              |  <b>Aprovada</b> |

<sup>6</sup> Tratado da União Européia

“Artigo 49.º Qualquer Estado europeu que respeite os princípios enunciados no n.º 1 do artigo 6.º pode pedir para se tornar membro da União. Dirigirá o respectivo pedido ao Conselho, que se pronunciará por unanimidade, após ter consultado a Comissão e após parecer favorável do Parlamento Europeu, que se pronunciará por maioria absoluta dos membros que o compõem. As condições de admissão e as adaptações dos Tratados em que se funda a União, decorrentes dessa admissão, serão objecto de acordo entre os Estados-Membros e o Estado peticionário. Esse acordo será submetido à ratificação de todos os Estados Contratantes, de acordo com as respectivas normas constitucionais.”

“Artigo 6.º - 1. A União assenta nos princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, bem como do Estado de direito, princípios que são comuns aos Estados-Membros.”

<sup>7</sup> A proposta final do Tratado da União Européia foi apresentada em julho de 2003.

<sup>8</sup> Vale lembrar que o Tratado da União Européia dependia para entrar em vigor, da ratificação de cada Estado-Membro. Essa ratificação tomaria diferentes formas, dependendo das constituições e processos políticos dos estados membros. A Constituição Irlandesa, por exemplo, insiste em que um referendo tenha lugar para decidir sobre todos os tratados internacionais, enquanto a Constituição Alemã proíbe qualquer referendo.

|  |                          |     |      |      |      |                       |
|--|--------------------------|-----|------|------|------|-----------------------|
|  <u>Espanha</u>         | <u>20 de fev. 2005</u>   | Sim | *Sim | 76,7 | 17,2 | ✓<br><b>Aprovada</b>  |
|  <u>Estónia</u>         | -                        | Sim | Não  | -    | -    | ✓<br><b>Aprovada</b>  |
|  <u>Finlândia</u>       | 2005                     | Sim | Não  | -    | -    | ✓<br><b>Aprovada</b>  |
|  <u>França</u>          | <u>29 de Maio 2005</u>   | Não | Sim  | 45   | 55   | ✗<br><b>Reprovada</b> |
|  <u>Grécia</u>          | <u>19 de abril 2005</u>  | Sim | Não  | 97   | 3    | ✓<br><b>Aprovada</b>  |
|  <u>Hungria</u>         | <u>20 de dez. 2004</u>   | Sim | Não  | 96   | 4    | ✓<br><b>Aprovada</b>  |
|  <u>Irlanda</u>         | 2005                     | Não | Sim  | -    | -    | -                     |
|  <u>Itália</u>          | <u>6 de abril 2005</u>   | Sim | Não  | 94   | 6    | ✓<br><b>Aprovada</b>  |
|  <u>Letônia</u>         | -                        | Sim | Não  | -    | -    | ✓<br><b>Aprovada</b>  |
|  <u>Lituânia</u>        | <u>11 de nov. 2004</u>   | Sim | Não  | 95   | 5    | ✓<br><b>Aprovada</b>  |
|  <u>Luxemburgo</u>      | <u>10 de Julho 2005</u>  | Não | *    | -    | -    | ✓<br><b>Aprovada</b>  |
|  <u>Malta</u>          | 2005                     | Sim | Não  | -    | -    | ✓<br><b>Aprovada</b>  |
|  <u>Países Baixos</u> | <u>1 de Junho 2005</u>   | *   | Sim  | 38,4 | 61,6 | ✗<br><b>Reprovada</b> |
|  <u>Polônia</u>       | 2005                     | Não | Sim  | -    | -    | -                     |
|  <u>Portugal</u>      | <u>9 de Outubro 2005</u> | Não | Sim  | -    | -    | -                     |
|  <u>Reino Unido</u>   | 2006                     | Não | *    | -    | -    | -                     |
|  <u>Suécia</u>        | 2005                     | Sim | Não  | -    | -    | -                     |

(\*)= O Governo decidirá e organizará uma consulta popular não vinculativa.

Impossível é compreender a crise causada pelas rejeições populares à ratificação do Tratado da Constituição, sem a observação do contexto histórico da UE, incluindo-se aí outros períodos de crises como na ocasião da ratificação do Tratado de Maastricht.

Na tentativa de promover importantes passos para o fortalecimento da união política da região o processo de ratificação do Tratado de Maastricht fez revelar um desconhecimento popular e um significativo grau de resistência e precaução quanto ao modelo de integração que avançava, fazendo surgir uma profunda crise na integração europeia. O grande símbolo dessa crise foi a rejeição popular dinamarquesa, numa das primeiras consultas populares sobre qualquer passo da integração desde seu início. A Dinamarca, que tinha sérias restrições aos resultados do Tratado de Maastricht, preferiu entregar à sociedade o poder de decisão final, levando em conta que a aprovação do Tratado implicaria mudanças no cotidiano social e na sua política doméstica. A resposta negativa do eleitorado caiu como uma bomba nos planos de integração. Vale lembrar que o Tratado de Maastricht tinha como um dos objetivos principais a criação de uma cidadania europeia com capacidade para iniciar a democratização e dar

legitimidade social ao processo de integração. O “não” dinamarquês significava que existia divergência entre os anseios populares e os interesses governamentais na unificação.

O resultado do referendo francês não redimiu esta crise, pois apenas 51% dos votantes no referendo francês disseram “sim” ao tratado. Paralelamente, a opinião pública alemã e a britânica deixaram clara uma considerável oposição, fazendo com que, de todos os tratados reformadores da União, esse tenha sido o de parto mais difícil<sup>9</sup>. Curioso nesta história é que se esperava exatamente o contrário: um momento de fortalecimento do projeto e de legitimação social do seu aprofundamento.

Podemos identificar razões semelhantes às que levaram à crise de Maastricht na resistência ao projeto de criação de uma Constituição Européia. Sabemos que o processo de integração não obteve participação popular, entretanto, sabemos também que valores e crenças são construídos socialmente e podem gerar estratégias de ação coletiva. Assim, a criação de uma cidadania e de um ordenamento jurídico de caráter regional visa reforçar, além dos instrumentos legais e institucionais, características de similaridades e de coincidências de idéias, interesses, crenças e valores entre os cidadãos que integram os Estados-Membros da UE.

Os esforços comunitários para a aprovação de uma Carta Política comum podem ser explicados pela necessidade de promover coesão nas sociedades dos Estados-membros em nome da legitimação do processo de integração e garantir, com isso, maior eficácia para as suas políticas. De fato, existe pouco que a Constituição Européia pode trazer de novo para os poderes exercidos pelas suas instituições. O projeto de construção de uma identidade social e o reconhecimento da união política e legal por parte das sociedades nacionais é o que justifica a preocupação que as instituições européias têm tido em estabelecer uma Constituição que, como sabemos, trata-se de um tratado internacional.

Com o “não” da Holanda e da França o Tratado Constitucional Europeu ficou comprometido. Com o escopo de solucionar este problema, os Estados-Membros fizeram reunião do Conselho Europeu, realizada em Bruxelas em junho de 2007, para decidir quais seriam os caminhos futuros a serem trilhados pela UE. A solução encontrada foi um “Tratado Reformador”<sup>10</sup>, que incluiria nos textos dos Tratados de Maastricht e Nice as conclusões da Conferência Intergovernamental (CIG) realizada em 2004, sem a necessidade de aprovação de um Tratado Constitucional. Essa reunião deu mandato à CIG, a ser realizada ainda em 2007, para formular as propostas de alteração nos tratados vigentes.

O Tratado Reformador compreendia duas cláusulas substantivas de alteração ao Tratado da União Européia (Tratado de Maastricht) e ao Tratado que institui a Comunidade Européia (Tratado de Nice), respectivamente. O TUE conservará a atual denominação, passando o TCE a ser designado Tratado sobre o Funcionamento da União, dado que a União é dotada de uma personalidade jurídica única. O termo “Comunidade” será substituído em todo o texto por “União”; afirmar-se-á que ambos os Tratados constituem os Tratados em que se funda a União, e que esta se substitui e sucede a Comunidade. Serão ainda incluídas outras cláusulas, que deverão prever as habituais disposições em matéria de ratificação e entrada em vigor, bem como disposições transitórias. As alterações técnicas ao Tratado Euratom e aos atuais Protocolos acordadas na CIG de 2004 serão efetuadas por meio de protocolos anexos ao Tratado Reformador.

Podemos dizer que o novo tratado mantém as linhas básicas do projeto constitucional, como, no entanto, o TUE e o Tratado sobre o Funcionamento da União não terão caráter constitucional, esta mudança será refletida na terminologia utilizada em todos os textos dos

---

<sup>9</sup> HARTLEY, T.C., *The Foundations of European Community Law*, Oxford University Press:1998, New York.

<sup>10</sup> As conclusões da Presidência do Conselho Europeu estão disponíveis para consulta na internet no site: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/pt/ec/94941.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/94941.pdf), consultado em 17/07/2007.

Tratados: não será usado o termo "Constituição", o "Ministro dos Negócios Estrangeiros da União" será designado Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, serão abandonadas as denominações "lei" e "lei-quadro", e serão mantidas as atuais denominações dos atos normativos da União: "regulamentos", "diretivas" e "decisões". De igual modo, nenhum artigo dos Tratados alterados fará alusão aos símbolos da UE, como a bandeira, o hino e o lema. No tocante ao primado do direito da UE, a CIG aprovou uma Declaração remetendo para a atual jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE<sup>11</sup>.

No que se refere ao teor das alterações aos atuais Tratados, as modificações serão, em especial, no que se refere às competências respectivas da UE e dos Estados-Membros e à delimitação dessas competências, com a natureza específica da política externa e de segurança comum, com o reforço do papel dos Parlamentos nacionais (conquista da Holanda no processo de negociação), com o tratamento da Carta dos Direitos Fundamentais, e bem assim com um mecanismo, no domínio da cooperação policial e judiciária em matéria penal.

A iniciativa dos Estados-Membros de aprovar um Tratado Reformador que não precisa passar pelo processo de ratificação popular demonstra disposição para adiar a busca pela legitimação da União Europeia em prol da reforma institucional que a comunidade deve passar em razão do alargamento da União.

A empolgação dos burocratas e políticos europeus com a aprovação do tratado simplificado pode ser resumida pela afirmativa do presidente francês Nicolas Sarkozy, em entrevista concedida em Estrasburgo no dia 10/07/2007, *“A Europa estava em perigo, soterrada pelas recorrentes crises, minada pela desconfiança dos povos e pela dúvida. Acredito que tenha se salvado”*<sup>12</sup>. De fato, esse novo tratado tem sido considerado a solução para a crise pela qual está passando a Europa, não a de legitimidade, mas a institucional causada pelo ingresso de novos países na União.

A empolgação não é ponto comum entre os europeus. Os partidos de esquerda da Europa defendem ser indispensável que o Tratado Reformador seja submetido a referendo em cada Estado-Membro. Segundo essa corrente, os burocratas e políticos europeus não quiseram entender que as razões pelas quais os franceses e holandeses rejeitaram, em referendo, a Constituição eram razões sociais que têm a ver com o fundamental da idéia europeia de integração. Ainda de acordo com eles, somente uma política coordenada à escala europeia sobre a proteção social, o combate ao desemprego, igualdade entre homens e mulheres, sobre o desenvolvimento da sustentabilidade ambiental, sem regras democráticas, não pode existir integração europeia.

As dificuldades na aprovação dos tratados demonstra que o processo de integração não evolui de maneira retilínea e uniforme. Apesar disso, a UE está cada vez mais próxima de realizar o antigo sonho da unificação da Europa. Ela conta hoje com uma população de cerca de 492 milhões<sup>13</sup> de habitantes, que são chamados cidadãos europeus e utilizam um

---

<sup>11</sup> Para que o projeto de Tratado Reformador fosse aprovado unanimemente, as pretensões britânicas tiveram de ser atendidas. O governo do Reino Unido criou quatro “linhas vermelhas”, ou seja, quatro princípios de que abdicou na redação do novo tratado. São os casos da recusa numa figura de um ministro dos Negócios Estrangeiros da UE (substituída agora pela de um Alto Representante da UE para a Política Estrangeira), não alteração das competências no sistema judiciário e no sistema de impostos e benefícios sociais e o caráter vinculativo da Carta de Direitos Fundamentais, que prevê um regime de exceção no caso britânico.

<sup>12</sup> Disponível em [http://dn.sapo.pt/2007/07/08/nacional/esquerda\\_batese\\_pelo\\_referendo.html](http://dn.sapo.pt/2007/07/08/nacional/esquerda_batese_pelo_referendo.html), consultado em 11/07/2007.

<sup>13</sup> Em 2006 a população total da UE era de 492.852.385 milhões de habitantes. (Fonte: Serviço Oficial de Estatística da União Europeia, disponível para consultas no site: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996,39140985&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=Yearlies\\_new\\_population&root=Yearlies\\_new\\_population/C/C1/C11/caa1000](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=Yearlies_new_population&root=Yearlies_new_population/C/C1/C11/caa1000) em 13/02/2007)



passaporte e uma moeda única. As decisões acerca de segurança e energia são tomadas no âmbito europeu e cada vez mais países se candidatam a integrantes do bloco. Toda essa integração só é possível porque os inúmeros tratados que constituíram a União criaram instituições capazes de fazer prevalecer as decisões tomadas no nível comunitário.

## **INSTITUIÇÕES E OUTROS ÓRGÃOS DA UNIÃO EUROPÉIA**

Os países que integram a União Européia, apesar de continuarem sendo Estados soberanos, reúnem a sua soberania em algumas áreas para alcançarem níveis de força e influência que não obteriam isoladamente. O PIB comunitário, por exemplo, elevou-se, em 2000, a US\$ 8,5 trilhões, valor semelhante ao PIB norte-americano e praticamente o dobro do PIB japonês. A congregação de soberanias significa, na prática, que os Estados Membros delegam alguns dos seus poderes a instâncias transnacionais que criaram com o objetivo de assegurar que os assuntos comuns seriam definidos no plano europeu.

Essas instâncias transnacionais foram criadas durante o processo de evolução da UE; tratado após tratado, surgia uma nova instituição de propósito específico. Todo o processo de evolução da UE levou à formação de uma organização institucional *sui generis*. Foi o Tratado da União Européia, contudo, que deu a UE sua feição atual<sup>14</sup>. A partir desse tratado, passamos a poder explicar a arquitetura da União Européia por meio de três pilares<sup>15</sup>:

- primeiro pilar: o pilar comunitário, que corresponde às três comunidades: a Comunidade Européia, a Comunidade Européia da Energia Atômica (EURATOM) e a antiga Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA);
- segundo pilar: o pilar consagrado à Política Externa e de Segurança Comum, que está abrangida pelo título V do Tratado da União Européia; e
- terceiro pilar: o pilar consagrado à cooperação judicial e policial em matéria penal, que está abrangida pelo Título VI do Tratado da União Européia.

Podemos verificar que as principais instâncias transnacionais da União Européia, as mais altas e mais bem acabadas, são as chamadas instituições da UE. Não obstante isso, não podemos resumir o aparelho institucional do bloco a elas. De fato, existem também outros

---

<sup>14</sup> O Tratado de Amsterdã transferiu uma parte dos domínios do terceiro pilar para o primeiro pilar (livre circulação de pessoas).

<sup>15</sup> Caso o Tratado Reformador seja aprovado, ocorrerão algumas alterações nas instituições. Uma parte das alterações institucionais aprovadas na CIG de 2004 será integrada no TUE, sendo as restantes incorporadas no Tratado sobre o Funcionamento da União. O novo “Título III” dará uma panorâmica do sistema institucional, especificando as seguintes modificações institucionais ao atual sistema: artigos relativos às instituições da União, ao Parlamento Europeu (nova composição), ao Conselho Europeu (sua conversão numa instituição e criação do cargo de Presidente), ao Conselho (introdução do sistema de votação por dupla maioria e mudanças no sistema de presidências semestrais do Conselho), a Comissão Européia (nova composição e reforço do papel do Presidente), ao [Ministro] dos Negócios Estrangeiros da União (criação do novo cargo, mudança do título para Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança) e ao Tribunal de Justiça das Comunidades Européias.

O sistema de votação por dupla maioria, tal como acordado na CIG de 2004, produzirá efeitos em 1 de Novembro de 2014, data até a qual o atual sistema de maioria qualificada (n.º 2 do artigo 205.º do TCE) continuara a ser aplicado. Posteriormente, durante um período transitório até 31 de Março de 2017, sempre que uma decisão deva ser adotada por maioria qualificada, um membro do Conselho pode solicitar que a decisão seja tomada de acordo com a maioria qualificada definida no n.º 2 do artigo 205.º do atual TCE.

Alem disso, até 31 de Março de 2017, se membros do Conselho que representem pelo menos 75% da população ou pelo menos 75% do número de Estados-Membros necessários para constituir a minoria de bloqueio prevista no [n.º 2 do artigo I-25.º] manifestarem a sua oposição a que Conselho adote um ato por maioria qualificada, será aplicável o mecanismo previsto no projeto de decisão constante da Declaração n.º 5 anexa a Ata Final da CIG de 2004. A partir de 1º de Abril de 2017, será aplicável o mesmo mecanismo, sendo as percentagens pertinentes, respectivamente, de pelo menos 55% da população ou de pelo menos 55% do número de Estados-Membros necessário para constituir a minoria de bloqueio prevista no [n.º 2 do artigo I-25.º]

tipos de instâncias transnacionais que têm extrema importância no funcionamento da UE, são os chamados órgãos da UE, que podem ser divididos em Órgãos Consultivos, Órgãos Interinstitucionais, Órgãos Descentralizados (ou Agências), além de outros órgãos que não podem ser enquadrados em nenhuma dessas categorias. É importante ainda acrescentar que as decisões da União Européia não são tomadas exclusivamente por seus próprios organismos internos. Ela continua sendo uma organização supranacional que depende, para sua existência, da boa vontade dos Estados Nacionais que a compõem. Nesse sentido, ganha relevância a atuação de um organismo que não pode ser considerado como parte da UE, apesar de serem ali tomadas muitas decisões acerca dos caminhos por ela trilhados: o Conselho Europeu. O Conselho Europeu pode ser definido como uma reunião entre os chefes de Estado e de governo dos Estados Membros da União Européia e o Presidente da Comissão Européia (braço executivo da UE e uma de suas principais instituições). Ele impulsiona as grandes questões políticas que se ligam à construção da Europa: alterações dos tratados e das instituições, declarações diplomáticas no âmbito da política externa e de segurança comum. Além disso, funciona como fórum de discussão no nível político mais elevado em situações de crise e tenta contribuir com soluções em caso de desacordo entre os Estados Membros. O Conselho Europeu tem, pois, uma função primordial de impulso e orientação política, econômica e social no conjunto dos domínios de atividade da União Européia, quer ao nível europeu quer ao nível nacional.

### **I. Instituições da UE**

São sete as instituições na União Européia: o Conselho da Europa, a Comissão Européia, o Parlamento Europeu, o Tribunal de Contas Europeu, o Tribunal de Justiça, Tribunal de Primeira Instância e o Tribunal de Função Pública.

Hoje são três as principais instituições que participam do processo decisório na UE: o Parlamento Europeu, o Conselho da União Européia e a Comissão Européia. Esse é o chamado “triângulo institucional”, que está na origem das políticas e da legislação que se aplicam a toda a UE. Em geral, é a Comissão Européia que propõe a nova legislação, mas são o Conselho e o Parlamento que a adotam.

Duas outras instituições desempenham papel fundamental: o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Contas. O Tribunal de Justiça tem a missão de garantir a interpretação e a aplicação uniformes da legislação da UE em todos os Estados-Membros. Um exemplo da atuação dessa instituição é fazer com que os tribunais nacionais não decidam de forma diferente sobre a mesma questão. O Tribunal é competente para se pronunciar sobre os litígios entre Estados Membros, instituições da UE, bem como conflitos individuais. Já o Tribunal de Contas Europeu verifica se os fundos da União Européia, provenientes dos contribuintes, são cobrados de forma adequada e utilizados de acordo com a lei, de forma econômica e para o fim a que se destinam.

### **II. O Parlamento Europeu**

As origens do Parlamento Europeu remontam aos Tratados Constitutivos (mais precisamente aos tratados de Roma e Paris). Sua sede é em Estrasburgo, na França, mas ele tem mais dois locais de trabalho: em Bruxelas (Bélgica) e Luxemburgo (França). Desde 1979 é eleito diretamente pelos cidadãos da União Européia. Cada parlamentar é eleito por um período de 5 anos por sufrágio universal direto pelos cidadãos dos Estados-membros. O Parlamento tem três funções essenciais:

- partilha com o Conselho da União Europeia a função legislativa, ou seja, adota a legislação europeia (diretivas, regulamentos, decisões). A sua participação contribui para garantir a legitimidade democrática dos textos adotados;
- partilha com o Conselho da União Europeia a função orçamentária, ou seja, pode alterar as despesas comunitárias. Em última instância, adota o orçamento na sua integralidade; e
- exerce um controle democrático sobre a Comissão Europeia. Aprova a designação dos seus membros e dispõe do direito de votar uma moção de censura. Exerce igualmente um controle político sobre o conjunto das instituições.

### **III. Conselho da Europa**

O Conselho é o principal órgão de tomada de decisões da UE. Tal como o Parlamento Europeu, o Conselho foi instituído pelos Tratados constitutivos na década de cinquenta. Tem a função de representar os Estados-Membros e pode ser separado claramente em duas instituições distintas: (a) quando se reúnem os Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-Membros artigos I-20.º e I-21.º, caso em que pode se confundir com o Conselho Europeu; (b) quando se reúnem os representantes dos Estados-Membros a nível ministerial, caso em que comumente recebe a denominação de Conselho de Ministros (artigos I-22.º e I-23.º). Esta segunda formação é a mais comumente adotada.

Em função da variedade de questões a serem analisadas, o Conselho da Europa reúne-se em nove diferentes formações: Assuntos Gerais e Relações Externas; Assuntos Económicos e Financeiros; Justiça e Assuntos Internos; Emprego, Política Social, Saúde e Proteção dos Consumidores; Competitividade; Transportes, Telecomunicações e Energia; Agricultura e Pescas; Ambiente; e Educação, Cultura e Juventude. O Conselho da Europa assume várias funções essenciais:

- é o órgão legislativo da União; em relação a um grande conjunto de competências comunitárias, exerce este poder legislativo em co-decisão com o Parlamento Europeu;
- assegura a coordenação das políticas económicas gerais dos Estados-Membros.
- celebra, em nome da Comunidade, os acordos internacionais entre esta e um ou vários Estados ou organizações internacionais;
- partilha a autoridade orçamentária com o Parlamento Europeu;
- aprova as decisões necessárias à definição e à execução da política externa e de segurança comum com base em orientações gerais definidas pelo Conselho Europeu; e
- assegura a coordenação da ação dos Estados-Membros e adota as medidas no domínio da cooperação policial e judiciária em matéria penal.

Importante ressaltar novamente que, em termos formais, o Conselho da União Europeia não é o mesmo que o Conselho Europeu. O Conselho Europeu não tem funções legislativas e não existe formalmente no desenho institucional da União Europeia, mas é o lugar onde os chefes dos Estados-membros se reúnem para decidir o futuro da UE e formar os novos tratados que ditarão os seus rumos.

### **IV. Comissão Europeia**

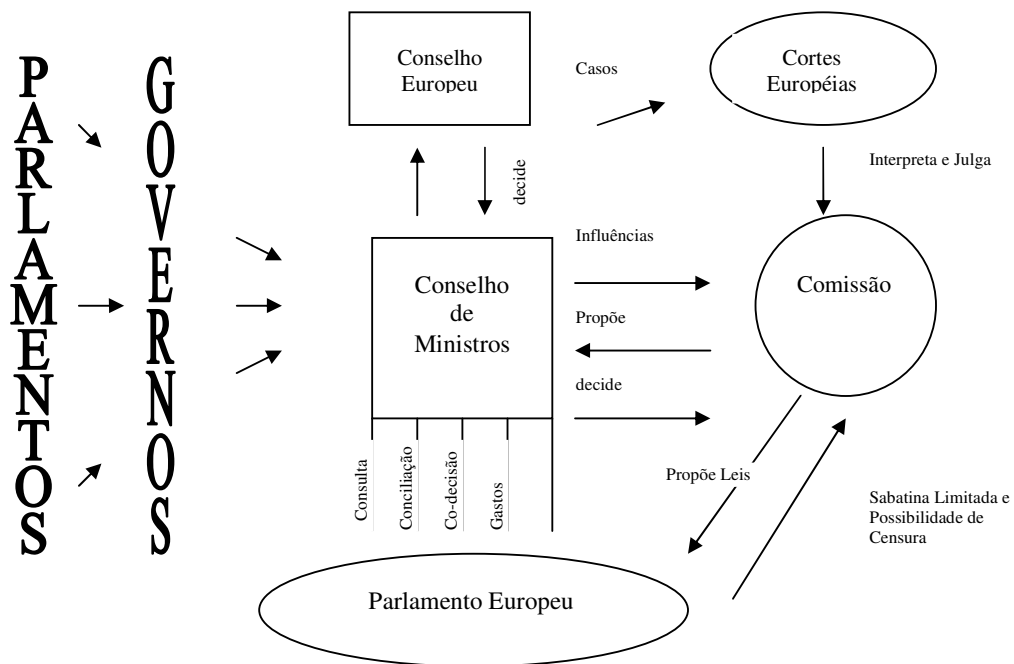
A Comissão Europeia é a instituição politicamente independente dos governos nacionais que representa e defende os interesses da União Europeia na sua integralidade. Ela propõe a legislação, a política e os programas de ação e é responsável por aplicar as decisões do Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia, é o braço executivo da UE. Tal

como o Parlamento e o Conselho, a Comissão Europeia foi criada nos anos cinquenta ao abrigo dos Tratados constitutivos.

O termo Comissão Europeia é empregado em dois sentidos. O primeiro refere-se à equipe formada por um integrante de cada país da UE designada para gerir a instituição e tomar as decisões da sua competência. O segundo diz respeito à instituição em si e aos seus funcionários.

A Comissão Europeia atua sob o controle do Parlamento Europeu, participando de todas as sessões do Parlamento, durante as quais tem de explicar e justificar as políticas que segue. Responde também regularmente às questões orais e escritas que lhe são endereçadas pelos deputados do Parlamento Europeu.

Por último, é necessário fazer referência ao artigo 3.º do Tratado da União Europeia. Ali está instituído o chamado “quadro institucional único” que é a expressão concreta do princípio da unicidade institucional. Este conceito implica que as instituições da União e da Comunidade são comuns. Por conseguinte, estas instituições participam no processo de decisão dos diferentes pilares.



O processo decisório na União Europeia funciona de maneira diferente de acordo com o pilar do qual estamos tratando. O procedimento é comunitário para o primeiro pilar e é inter-governamental para os outros dois. Assim, no primeiro pilar, só a Comissão Europeia pode apresentar propostas ao Conselho da Europa e ao Parlamento Europeu, e a maioria qualificada é suficiente para a adoção dos diplomas no nível do Conselho. No âmbito dos segundo e terceiro pilares, este direito de iniciativa é partilhado entre a Comissão e os Estados-Membros, e a unanimidade é geralmente necessária no nível do Conselho.

## V. Órgãos da EU

Para além das suas instituições, a UE tem diversos órgãos que desempenham missões específicas. Podemos classificá-los em: Órgãos Consultivos, Órgãos Interinstitucionais e Órgãos Descentralizados. Além desses, existem ainda diversos órgão especializados.

São Órgãos Consultivos o Comitê Econômico e Social Europeu e o Comitê das Regiões. Os dois órgãos, apesar de terem a mesma natureza, apresentam funções essencialmente distintas. Criado em 1957 pelo Tratado de Roma, o Comitê Econômico e Social Europeu (CESE) é um órgão de natureza consultiva composto pelos representantes dos empregadores, sindicatos, agricultores, consumidores e outros grupos de interesses que, no seu conjunto, formam a denominada sociedade civil organizada. O CESE foi criado para apresentar os pontos de vista e defender os interesses da sociedade civil na discussão das políticas com a Comissão, o Conselho e o Parlamento Europeu. Já o Comitê das Regiões (CdR) é um órgão consultivo composto por representantes dos poderes locais e regionais da Europa. O CdR tem de ser consultado antes da adoção de decisões da UE que afetem diretamente os poderes regionais e locais, como por exemplo no domínio da política regional de ambiente, de educação e de transporte.

Os órgãos interinstitucionais são o Serviço das Publicações da União (OPOCE), os de Recrutamento dos funcionários - Serviço de Seleção do Pessoal (EPSO) (DE) (EN) (FR) – e a Escola Europeia de Administração (DE) (EN) (FR). Já os Órgãos Descentralizados (ou Agências, como são comumente chamados) constituem agências especializadas e descentralizadas da UE que foram criadas com o objetivo de apoiar os Estados-Membros e os seus cidadãos. Estas agências constituem uma resposta à vontade de descentralização geográfica e à necessidade de fazer face a novas funções de caráter jurídico, técnico e/ou científico. As agências da UE estão agrupadas em quatro categorias distintas: **agências comunitárias**, organismos de direito público europeu, distinto das instituições comunitárias (Conselho, Parlamento, Comissão, etc.), e que dispõe de personalidade jurídica própria. Realizam tarefas concretas de caráter técnico, científico ou de gestão no quadro do primeiro pilar da União Europeia; **agências de política externa e de segurança comum**, criadas para desempenhar tarefas concretas de caráter técnico, científico ou de gestão no quadro da política externa e de segurança comum (PESC), que constitui o segundo pilar da UE; **agências de cooperação policial e judiciária em matéria penal**, criadas para ajudar os Estados-Membros a cooperarem na luta contra a criminalidade organizada internacional. Esta cooperação em matéria penal constitui o «terceiro pilar» da UE; e **agências executivas**, organismos criados nos termos do **Regulamento (CE) n.º 58/2003 do Conselho (JO L 11 de 16.1.2003)** para efeitos da atribuição de determinadas tarefas relacionadas com a gestão de um ou mais programas comunitários. Essas agências, que são criadas por um determinado período de tempo, devem estar localizadas na sede da Comissão Europeia).

Mesmo sendo as agências muito diferentes entre si, tanto em termos de dimensão como de objetivos, apresentam, regra geral, uma estrutura básica comum e modos de funcionamento semelhantes. Com efeito, cada agência funciona sob a autoridade de um conselho de administração que estabelece orientações gerais e adota os programas de trabalho da agência, em função da sua missão de base, dos recursos disponíveis e das prioridades políticas. O diretor executivo, nomeado pelo conselho de administração ou pelo Conselho de Ministros, é responsável pelas atividades da agência e pela adequada execução do seu programa de trabalho. As agências funcionam normalmente graças a uma ou mais redes de parceiros situadas no território da União.

Os principais Órgãos Especializados são: o Banco Europeu de Investimento (financia projetos de investimento da UE e ajuda pequenas empresas por intermédio do Fundo Europeu de Investimentos); o Banco Central Europeu (é responsável pela política monetária europeia); o Provedor de Justiça Europeu (investiga as queixas dos cidadãos sobre a má administração das instituições e órgãos da UE); e a Autoridade Europeia para Proteção de Dados (salvaguarda a privacidade dos dados pessoais dos cidadãos).

## **TRANSNACIONAL X NACIONAL: A QUESTÃO DA SOBERANIA NA UNIÃO EUROPEIA**

A Europa é hoje um campo que apresenta um conjunto intrincado de relações políticas, econômicas e sociais em que coexistem atores nos níveis nacional (Estados), supranacional (União Europeia), internacional (com instituições como a ONU) e até mesmo infra-nacional (estados da federação).

Com a evolução da UE, o processo político europeu teve um parcial deslocamento de centro decisório, do governo dos Estados Nacionais para as Instituições da UE, o que fez com que o estudo das relações políticas na Europa (e principalmente na Europa ocidental) tivesse também se deslocar. Esse deslocamento criou dificuldades teóricas e conceituais que dificultam o estudo do processo político europeu e, conseqüentemente, o entendimento acerca das relações formadas na Europa. Junte-se a isso o fato de a UE, o novo objeto de estudo na Europa, sobre o qual deveriam ser alterados e renovados os conceitos, ser, como define Morten Kelstrup “a moving target”<sup>16</sup>. Ou seja, um objeto em constante alteração ou, melhor dizendo, um sistema social, político e econômico extremamente complexo e dinâmico.

O fato é que estamos em um período de transição, e isso nos faz ficar incertos acerca dos conceitos que devem ser utilizados para caracterizar a UE e determinar as bases nas quais podemos avaliar os fatores mais importantes para a evolução da integração europeia nas diferentes fases do seu desenvolvimento. Nessa perspectiva é que se torna essencial para entender o processo político europeu o estudo das principais teorias de integração aplicadas à UE.

### **I. Teorias de Integração**

Em uma visão geral das teorias de integração podemos distinguir entre as chamadas Teorias Clássicas de Integração, formuladas principalmente nos anos 50 e 60, e as novas teorias em debate que surgiram a partir dos anos 80.

Apesar das dificuldades em definir exatamente a nomenclatura e de precisar as idéias principais de cada uma das teorias, podemos identificar como clássicas cinco diferentes “escolas”: funcionalismo, federalismo, neo-funcionalismo, transacionalismo e intergovernamentalismo.

Já a nova onda das teorias de integração apresenta tantas formas diferentes de se aproximar do objeto que uma visão geral se torna realmente complicada. Por esse motivo, e talvez correndo o risco de uma escolha um tanto seletiva demais, escolhemos duas escolas que parecem representar de forma satisfatória essa onda de renovação: o intergovernamentalismo liberal e a escola chamada governança de múltiplos níveis.

#### **Teorias Clássicas**

##### Funcionalismo

Inicialmente o funcionalismo estava preocupado com a reorganização do sistema internacional com base na experiência das duas guerras mundiais. Trata-se, mais que uma teoria de integração, de uma estratégia de integração. A idéia geral do funcionalismo é que a cooperação internacional em áreas específicas ou em relação a funções específicas deveria ser colocada sob a responsabilidade de organizações internacionais, que levariam a um sistema internacional mais pacífico e próspero. O que devemos ter em mente é que o funcionalismo acredita que a integração internacional evoluiu gradualmente por meio de um processo de aprendizado. Essa idéia tem uma base tecnocrática e assume que as elites dos Estados vão

---

<sup>16</sup> KELSTRUP, Morten e WILLIAMS, Michael C., Internacional Relations Theory and the Politics of European Integration – Power, security and community. Nova York: Routledge, 2000.

apoiar as organizações de cooperação internacional quando perceberem que elas funcionam. Uma vez convencidas, as elites ajudariam a transferir ainda mais autoridade para esses corpos.

Essa base tecnocrática é a grande fraqueza do funcionalismo, a partir do momento em que ignora a alta política e que é indiferente às atitudes políticas e aos movimentos políticos. Isto é, o funcionalismo ignora as predisposições políticas de cada elite e cada Estado, além do contexto político geral do mundo. Para essa escola, a formação de organizações internacionais seria um processo tão irreversível que nenhuma forma de interesse político poderia atravancá-lo. Apesar disso, a teoria tem muita relevância. O funcionalismo foi a base para a política e diplomacia de muitos Estados Nacionais no pós-guerra e levou à formação de organizações internacionais nos mais diversos campos.

### Federalismo

Como o próprio nome nos faz notar, a teoria de integração chamada federalismo está ligada às teorias mais gerais sobre federalismo. Assim como várias teorias de integração primitivas, o federalismo é muito “normativo”, tendo paz e bem-estar como seus objetivos. A idéia principal é que os líderes políticos dos Estados deveriam reconhecer a importância de resolver os problemas comuns e, com esse objetivo, se reunir em estruturas federativas supranacionais (globalmente ou regionalmente). Segundo esta escola, os líderes dos Estados concordariam em desistir de seus poderes em prol de uma nova autoridade porque estariam sob pressão internacional tão grande (ou em uma crise tão grande) que a transferência de soberania apareceria também para eles como a melhor solução.

Apesar de todos os problemas que podemos encontrar no federalismo como uma teoria de integração, a UE se desenvolveu em um sistema mais compreensível em parte baseado nas idéias desta escola.

### Neo-funcionalismo

O neo-funcionalismo é a teoria clássica de integração mais importante, pelo menos no aspecto de ter mais conteúdo teórico propriamente dito. Ao observarmos a teoria neo-funcionalista é fácil perceber que ela mistura as teorias funcionalistas e federalistas, é por isso que alguns teóricos preferem chamar essa escola de “funcionalismo federativo” ou “federalismo liberal”. A idéia geral do neo-funcionalismo é que a integração regional pode (e, sob certas condições, será) feita através de integrações graduais de áreas específicas e posterior “spillover” das áreas integradas para as outras áreas. As idéias principais são as seguintes: (i) spillover funcional; (ii) spillover político; e (iii) ênfase na importância das organizações supranacionais.

É questionável se o mecanismo de “spillover” funciona exatamente da maneira como os adeptos do neo-funcionalismo propõem, mas, numa perspectiva que abarque toda a história da UE, o fato é que a integração regional na Europa realmente se deu através de integração gradual de setores específicos. Por esse motivo não podemos considerar o neo-funcionalismo uma teoria totalmente morta. Uma das maiores críticas ao neo-funcionalismo é a sua visão um tanto simplista de que a resolução de problemas em comum levaria, de maneira necessária, a modificações na identificação política entre os Estados. Outra grande crítica é que a teoria interpretou de maneira errada a habilidade dos Estados de agir com base na sua própria política e em interesses predominantemente internos. Há ainda mais uma crítica, o mecanismo de spillover não funcionaria em questões de alto interesse dos Estados, principalmente em questões de segurança nacional.

### Transacionalismo<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Essa teoria foi formulada quase totalmente por Karl Deutsch nos anos 50 e 60.

Essa teoria difere de todas as outras por colocar mais ênfase nos aspectos econômicos e socioculturais do que na integração política. Um dos maiores objetivos dessa escola era analisar processos que levassem a integração, em particular a formação de comunidades de segurança. Era uma base importante do transnacionalismo a crença de que é possível mensurar transações nos campos sociocultural e econômico e que, deste modo, é possível mensurar a integração. Uma grande crítica a essa teoria é seu modo de operar de alguma forma super empírico e a sua ênfase exagerada em mensuração, inclusive de trivialidades.

### Inregovernmentalismo

Essa teoria se baseia na visão clássica de que os Estados são os maiores atores do cenário internacional e que eles seguem seus próprios interesses, na maior parte visando a sobrevivência e a angariação de poder, e que eles cooperam entre si somente enquanto isso é adequado aos seus interesses. Nos anos 70, após a crise das teorias de integração, o intergovernmentalismo se tornou a teoria dominante na interpretação da integração europeia.

A maior crítica a essa teoria é que ela não foi hábil em descrever e explicar a integração internacional de maneira suficientemente convincente e com detalhes. Essa crítica se tornou mais forte nos anos 80 quando, seguindo a nova dinâmica que apareceu na integração europeia, surgiu uma nova onda de teorias de integração.

### **A segunda onda de teorias de integração**

#### Intergovernmentalismo liberal

Os elementos mais importantes do intergovernmentalismo liberal são: (i) uma interpretação literal da maneira como as preferências nacionais são formadas com base nas preferências e ações de grupos nacionais; e (ii) uma teoria intergovernmental de barganha entre os Estados. Nessa teoria a UE é vista como um “successful intergovernmental regime designed to manage economic interdependence through negotiated policy co-ordination”<sup>18</sup>.

De acordo com essa abordagem, o processo de integração é visto como tendo dois níveis, o primeiro sendo o nacional, levando a formação das preferências nacionais, e o segundo sendo o internacional, com a barganha intergovernmental. Os Estados são vistos como atores nacionais que atuam com base nos seus objetivos e interesses nacionais. Enquanto as preferências nacionais são criadas domesticamente, essas preferências são vistas como o que é demandado do Estado para que consiga através de coordenação internacional.

A consequência deste tipo de visão do sistema internacional é que o processo de integração se desenvolve de uma maneira abrupta, por meio de uma série de barganhas entre os Estados, e não através de um processo gradual. A integração seria aceita pelos Estados na medida em que aumenta seu controle dos assuntos domésticos e sobre os grupos políticos internos. Decorre daí que, para essa teoria, o executivo nacional se torna mais forte por participar de da integração, e que o Estado Nacional também se torna mais forte em sua posição de barganha ante os não participantes.

Mas resta um problema, como é possível nesta teoria explicar a existência das instituições da EU e a delegação de soberania para essas instituições. Uma resposta simples dos adeptos do intergovernmentalismo liberais é negar que poderes de soberania estejam competências das instituições da EU são vistas somente como uma delegação temporária, o que implica que a soberania pode ser retomada assim que for interesse do Estado fazer isso. Outra resposta, mais refinada, é que os Estados na sua interação desenvolvem interesses em manter instituições e regras em comum. Nessa interpretação a maior motivação para a integração seria o risco de não ter os acordos internacionais cumpridos fielmente devido a falta de fiscalização. Outro argumento é que os Estados voluntariamente aceitam delegar

---

<sup>18</sup> HIX, Simon. The Political System of the European Union. Nova York: Palgrave, 2004.



autoridade de uma maneira mais permanente com o objetivo de reduzir insegurança e aumentar o transito de informações.

### Governança em vários níveis (Multi-level governance)

A idéia principal desta corrente é que na UE estamos lidando com um sistema decisório muito complexo que tem muitos níveis e muitos atores diferentes que interagem em uma teia de relações também complexa. Esse sistema não é um Estado, mas de qualquer modo produz o que podemos chamar de governança. Ou seja, produz regras e resolvendo problemas. Nesse cenário o Estado é só mais um ator e não tem uma posição privilegiada perante os outros atores do sistema.

Segundo esta teoria os Estados foram enfraquecidos, em parte pela globalização e em parte pela integração européia. Eles continuam sendo atores importantes para a integração, mas não são mais os únicos a ditar os caminhos que esta deve tomar. Isso quer dizer que o processo de tomada de decisões é dividido entre atores de vários níveis, as decisões são tomadas em comum entre os Estados e os outros atores regionais e internacionais. O efeito lógico do processo decisório comum é que os Estados individuais perdem controle sobre o processo.

Essa teoria enfatiza ainda mais um aspecto para entender a EU, a arena política é “interconectada”. Isso implica que atores supranacionais e sub-nacionais podem operar de forma combinada; supranacional e sub-nacional podem se relacionar e cooperar diretamente, sem a intermediação do Estado. Em outras palavras, a distinção entre internacional e nacional estão desaparecendo.

## **II. Análise prática das Teorias de Integração**

É fácil verificar que a maneira como entendemos a questão do relacionamento entre os níveis nacional e internacional na Europa (e, conseqüentemente, a maneira como entendemos a questão da soberania) depende diretamente de qual teoria adotamos para explicar o processo de integração. Nossa escolha neste estudo se baseou em uma observação empírica das várias etapas de integração pelas quais a Europa passou até hoje. Observando a maneira como se comportam os diversos atores do processo político europeu, concluímos que a teoria que mais é capaz de explicar a integração européia é a Multi-Level Governance. Essa teoria foi escolhida não obstante os vários pontos que, na nossa perspectiva, estariam corretos em outras teorias e da procedência de grande parte das críticas dirigidas à ela.

Para entender porque a Multi-Level Governance é a teoria que melhor compreende o processo de integração na Europa devemos ter em mente que a UE é uma etapa de um processo de integração, não sendo o objetivo final nem última forma necessária do desenvolvimento político europeu. Se entendermos a UE não como uma entidade política transnacional pronta e acabada, mas como uma etapa de um processo de institucionalização internacional, nós seremos capazes de entender como somente parte dos poderes de soberania e do processo decisório na Europa foram transferidos para os níveis transnacional e internacional, permanecendo uma grande parte das decisões nos níveis nacionais. Seremos capazes de entender ainda como pode um nível infra-nacional se tornar uma parte ativa no processo decisório internacional, afastando deste modo a soberania dos Estados Nacionais por um lado pouco previsível.

O processo político europeu se divide em vários sistema e sub-sistemas, nem todos totalmente integrados. Cada aspecto da política internacional, dependendo da atividade dos atores internacionais e da rede de poder que se forma na proteção de interesses, recebe um tratamento diferente, mesmo dentro do mesmo arcabouço institucional. Podemos dizer que dentro do que chamamos União Européia existem vários sistemas políticos diferentes se

servindo do mesmo arcabouço institucional; para cada um desses sistemas políticos, dependendo do grau de integração de cada um, são criadas regras especiais.

De forma mais clara, o que queremos dizer é que existem vários níveis de política internacional, cada um com seus atores e todos eles interagindo entre si. Esse sistema político complexo faz com que cada área de atividade (por exemplo, segurança, agricultura, energia atômica) seja tratada, dentro da UE, de maneira diferente dependendo do jogo de interesses dos atores e da maior ou menor capacidade que cada um tem de forçar os outros atores a realizarem o seu interesse. É por esse motivo que ao mesmo tempo que o Tratado de Maastricht conseguiu comprometer os Estados membros a uma moeda comum, controlada por um Banco Central Europeu, o Tratado de Amsterdã falhou em fazer algum progresso em qualquer das duas áreas sensíveis da soberania para os Estados: transição de simples cooperação para uma efetiva política comum em segurança pública e defesa, e ajustes institucionais que preparassem a EU para um alargamento futuro.

O que encontramos é um conjunto heterogêneo de relações, estando algumas áreas muito mais integradas que outras e alguns Estados membros mais refratários que outros à idéia de integração. De acordo com Liesbet Hooghe e Gary Marks *“No matter how one cuts into authoritative decision making in Europe — by policy area or by territory—one finds wide variation. In some policy areas there has been a transformation from exclusively national to exclusively European decision making; in other policy areas there has been little change. Likewise, some countries have seen a major shift towards regionalism, whereas others have seen little or no change”*<sup>19</sup>.

Podemos concluir que os Estados hoje dividem com vários outros atores muitos dos poderes clássicos de soberania. A soberania não é, por conseguinte, una e indivisa. Mas será que o conceito de soberania fixado em Westphalia ainda é o bastante para definir as relações políticas? Alguns teóricos sustentam que não. Segundo Willian Wallace, *“The Treaty of Amsterdam registers the contradiction of a European political system which has moved far beyond traditional concepts of sovereignty without developing a consensus on what is emerging on its place.”*<sup>20</sup> O fato é que as aspirações de soberania exclusiva, fidelidade, interesses econômicos e legitimação política que o tradicional Estado Nacional do Século XIX foram difundidas, se bem que não de todo dispersas.

A questão da soberania se apresenta de uma forma bastante ambígua na Europa. Ao mesmo tempo em que há um número cada vez maior de poderes decisórios sendo delegados para as Instituições Supranacionais, a soberania de Westphalia serviu como base, por exemplo, para a representação diferenciada e votos com peso em um número significativo de áreas. Os territórios nacionais permanecem bem definidos, isso apesar de postos e guarda de fronteira estarem desaparecendo das fronteiras internacionais da Europa, símbolos dos Estados Nacionais no Século XIX. Na Europa ocidental as pessoas agem no dia a dia como cidadãos de Estados independentes, apesar de terem consciência de que possuem direitos como cidadãos europeus.

Fato é que a soberania é cada vez mais controlada em comum: *“pooled among governments, negotiated by thousands of officials through hundreds of multilateral committees, compromised through acceptance of regulations and court judgments which operate on the principle of mutual interface in each other’s domestic affairs.”*<sup>21</sup> Em grande parte das responsabilidades centrais do Estado, os governos nacionais podem fazer pouco sem a aquiescência dos seus vizinhos.

## DEMOCRACIA NA UNIÃO EUROPÉIA

<sup>19</sup> HOOGHE, Liesbet e MARKS, Gary, *Multi-level governance and European integration*. 2001, 256 p.

<sup>20</sup> WALLACE, Willian. *The Sharing of Sovereignty: the European Paradox*. Political Studies, 1999. p. 517

<sup>21</sup> Ibidem. P. 506.

A questão da democracia na União Europeia tem sido frequentemente discutida no meio acadêmico. Normalmente o foco da análise dos estudiosos é a existência de um “déficit democrático”, que existiria desde os primeiros atos da integração regional. De fato, os idealizadores da integração europeia – Monnet e Schuman – foram claramente influenciados pela teoria neofuncionalista, segundo a qual, como já vimos, busca-se o sucesso do funcionamento do sistema na tecnocracia e no elitismo, independentemente da participação democrática. O neofuncionalismo é uma teoria sobre a estratégia da integração, e não sobre a legitimidade dessa integração.

O termo déficit democrático foi cunhado no início dos anos 70 por um professor universitário inglês chamado David Marquand, que, embora favorável à presença inglesa no processo de integração, considerava que o desenvolvimento da integração europeia podia produzir um efeito perverso em grandes proporções porque retirava uma parte da competência dos países membros e a transferia para órgãos executivos sem nenhum tipo de participação popular.

A crítica permanece, apesar de uma das principais reivindicações, a eleição por sufrágio universal direto para o Parlamento Europeu, ter sido atendida. Essa crítica tornou-se mesmo um verdadeiro slogan em torno do qual constitui-se a mais inusitada das coalizões: nela encontramos europeus convictos, preocupados em reforçar efetivamente o caráter democrático da UE, encontramos também os anti-europeus mais ferrenhos tais como alguns partidos conservadores, partidos de extrema direita e partidos populistas e, por fim, parlamentares europeus que reclamam competências mais amplas e procedimentos de participação na decisão mais generosos em relação a eles.

Os embates por uma União Europeia mais democrática se estendem. Mas, afinal, o que quer dizer democratizar a UE? A resposta a essa pergunta depende do esclarecimento de uma questão clássica em teoria política: O que é a democracia? Ou, restringindo de maneira mais adequada o tema, quais são os requisitos para que um agrupamento político ou social seja considerado democrático?

Várias teorias já surgiram para explicar a democracia. O mais adequado, contudo, parece ser entender que não existe um tipo único de democracia, mas sim um número variado de formações políticas consideradas democráticas. Ou seja, uma série de modelos de democracia. Em um livro bastante conhecido intitulado *Models of Democracy*, David Held propõe uma série de distinções entre nove modelos genéricos. Os detalhes da classificação abaixo podem, claro, ser discutidos, mas seu objetivo é proporcionar um mapa conceitual, e não um catálogo.

1. *A idéia grega de cidadania*: a democracia é definida como a participação política direta do pequeno número de pessoas consideradas como cidadãos;

2. *Republicanism e auto-governo*: novamente a figura do “cidadão ativo” volta a cena, depois de ter sido substituída durante todo o período medieval pela imagem do “homem religioso”, agora o número de cidadãos foi alargado e a liberdade individual, definida em termos políticos, é a sua principal característica;

3. *Democracia Liberal*: a democracia existe para garantir a liberdade individual (não na política, mas na vida privada e econômica);

4. *A Democracia Tecnocrática ou Administrativa*: enfatiza a importância do poder ser centralizado nas mãos de especialistas. As elites estão longe dos cidadãos, que não fazem parte do processo decisório, os conflitos sociais e políticos são baixos, mas a liberdade individual é alta;

5. *Pluralismo*: caracterizado pelo equilíbrio de poderes e o respeito pelas minorias, bem como da diversidade de opiniões. Mais ainda, o sistema político é composto de vários atores políticos e é baseado na separação dos poderes;

6. *Democracia Legal*: enfatiza o papel da Constituição e da separação dos poderes, favorece a mínima intervenção do Estado na vida privada e na economia e a criação de uma sociedade civil forte;

7. *Democracia Participativa*: busca a promoção da liberdade individual e do conhecimento dos assuntos comuns pela coletividade através de participação direta dos cidadãos na regulação das instituições principais da sociedade;

8. *Democracia autônoma*: direitos e deveres iguais para os indivíduos, que são considerados livres e iguais na medida em que não atrapalhem a liberdade individual dos outros;

9. *Democracia Cosmopolita*: é caracterizada pela reforma das instituições nacionais e internacionais de governo e pela evolução da governança.

A transposição do conceito de democracia para o âmbito transnacional, no entanto, sempre gera dificuldades. A questão central é saber sobre que bases deve se construir uma democracia transnacional, em outras palavras, se os mesmos requisitos que deram origem à democracia no Estado-nação são necessários para a construção de uma democracia transnacional.

Respondendo a essa questão Habermas formula a sua teoria constelação pós-nacional. Com o conceito de “constelação pós-nacional”, Habermas busca descrever um contexto mundial, no qual o Estado-nação perdeu parte de sua capacidade de ação, em face do surgimento e/ou agravamento de situações-problema que extrapolam as fronteiras nacionais. As dificuldades impostas pela constelação pós-nacional à plena vigência da democracia são tratadas por Habermas, na Europa, como uma possibilidade para ampliação do processo de formação dos Estados nacionais, de sorte a constituir-se uma comunidade política unificada em torno do sentimento comum de pertença e de uma esfera pública continental.

Os problemas destacados por Habermas como decorrentes da emergência de uma constelação pós-nacional referem-se, em sua dimensão política, às dificuldades de realização da soberania popular (ou seja, da manutenção da democracia em um contexto transnacional). A concretização da soberania popular é apresentada por Habermas como experiência histórica, realizada no âmbito do Estado-nação europeu, já que nesse contexto teriam se constituído os quatro elementos fundamentais para uma comunidade política definir as regras que regulam a vida comum, quais sejam:

a) a diferença de uma esfera especializada na implementação das decisões coletivas de caráter vinculante – isto é, um Estado, em sentido administrativo;

b) a definição das fronteiras da comunidade que atua sobre si própria, isto é, o grupo de cidadãos que compartilha uma ordem social regulada pelo direito positivo;

c) a emergência, sob a rubrica da nação, de uma identidade cultural comum que permite que vínculos de solidariedade próprios aos círculos de conhecidos transponham-se para a forma abstrata de solidariedade cívica entre os membros de uma mesma nação;

d) a consolidação de um Estado constitucional democrático que permite que os objetos do direito sejam ao mesmo tempo os sujeitos de sua formulação.

Sob diversos pontos de vista, o processo de globalização teria minado as possibilidades de o Estado-nação europeu seguir cumprindo esses quatro requisitos para a consecução da soberania popular. Em primeiro lugar porque o funcionamento das atividades administrativas do Estado é ameaçado por um acúmulo de fatores transnacionais que vão desde a transnacionalização da economia até o surgimento de riscos ambientais globais. Isso quer dizer que a capacidade do Estado de implementar as decisões tomadas pelos membros da comunidade política nacional foi diminuída graças a uma diversidade de fatores que saem do seu controle.

O problema da necessidade de democratização das instituições transnacionais surge porque os organismos intergovernamentais ou não-governamentais transnacionais com competência para tratar dessas situações-problema que extrapolam os limites administrativos nacionais não dispõem das mesmas possibilidades de legitimação conferida às instituições nacionais.

De acordo com Habermas o problema da legitimação dos organismos supranacionais ocorre porque a integração social transnacional não acompanhou o processo de integração sistêmica. O processo de integração entre os Estados não construiu uma identidade política ou social transnacional que fizesse com que a população dos diversos Estados sentisse pertencer a uma esfera pública transnacional de modo a legitimar as atividades das instituições administrativas que estariam habilitadas a resolver as situações-problema.

A ênfase de Habermas no déficit de integração social se explica pelo nexos estabelecido pelo autor entre legitimação democrática e a possibilidade de fundamentação das normas em vigor. Nesses termos, a democracia, no sentido enfático da teoria discursiva, só pode prosperar entre cidadãos que, socializados no âmbito de um mundo da vida secular e sem tradições, estejam habituados e habilitados a buscar, discursivamente, a fundamentação racional das normas sociais. A democracia requer, ainda, a preexistência de uma cultura política comum, a qual fornece as condições de possibilidade da solidariedade entre estranhos e provê o cerne ético-político compartilhado, base cognitiva e motivacional da negociação discursiva em torno das normas que devem regular a vida comum.

No caso da Europa, o autor enxerga com otimismo a possibilidade de superação do déficit de integração social e de legitimidade democrática. Cabe, fundamentalmente, reconstituir, através de um projeto político coordenado, as condições de vigência daqueles pré-requisitos da democracia no interior de cada Estado-nação particular. Assim, a extensão, por toda a União Européia, do processo de formação nacional, acontecido em cada Estado-nação particular, deve permitir o surgimento de equivalentes funcionais, no plano continental, para as culturas políticas comuns, as esferas públicas e as sociedades civis nacionais. Dessa forma, seriam recriadas as condições culturais e institucionais para que se reinstaurasse a solidariedade entre estranhos em toda a Europa e para que o processo de validação democrática das normas tenha lugar.

Alguns autores consideram, todavia, que as formulações de Habermas acerca da integração na Europa são equivocadas<sup>22</sup>. Uma das principais críticas à teoria habermasiana é o fato de ela desconsiderar que a constelação pós-nacional é marcada pelo desatrelamento entre fronteiras geográficas e fronteiras culturais, qualquer que seja a forma como se defina a cultura política européia, verificar-se-á que esta não se restringe às fronteiras geográficas européias e tampouco está presente em todos os espaços sociais que geograficamente fazem parte da Europa. De acordo com os críticos, os estudos empíricos mostram que a integração social em curso na Europa tem um caráter fragmentário e descentralizado. Nada indicaria que o projeto de uma identidade européia pudesse unificar, em torno de uma sociedade civil e uma esfera pública continental, os diferentes contextos comunicativos transnacionais que vêm se constituindo.

Ainda de acordo com os críticos, a insistente tentativa de Habermas de encontrar experiências históricas comuns aos diversos países, depreendendo-se delas o cerne da identidade européia, indica que o autor, por mais que insista na idéia de uma nação européia, quer, de fato, definir, no âmbito continental, o equivalente funcional de povo, no âmbito do Estado nacional. Por lógico, trata-se de uma concepção de povo cujo traço comum se define não pela ascendência ou vínculo de sangue, mas pela história compartilhada. A busca desse traço comum parece fadada ao fracasso. Nesse sentido, vale citar Sérgio Costa: “*Do ponto de*

---

<sup>22</sup> Para informações adicionais ver: COSTA, Sérgio. Dois Atlânticos – teoria social, anti-racismo, cosmopolitismo. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

*vista ideológico, parece pouco plausível que a alusão ao processo de construção dos Estados nacionais europeus como êxito político inequívoco, coroado no pós-guerra com a generalização da democracia, possa mobilizar, politicamente, os europeus a abraçar a identidade européia.*” Segundo o autor, essa dificuldade dos europeus em abraçar uma identidade comum se dá porque a bela história da formação dos Estados e das democracias nacionais européias ofusca a verdadeira história de supressão violenta da identidade de grupos étnicos e culturais menores para a criação de uma cultura e identidade comuns para todo o grupo formador do Estado nacional. Ainda de acordo com Sérgio Costa “*a prosa filosófica que descreve a ampliação gloriosa dos horizontes existenciais como fenômeno que acompanha a reacomodação das referências e lealdades locais sob a chave nacional ofusca a dinâmica histórica efetiva de construção dos Estados-nações. Na maior parte dos casos, esse processo se fez com base no subjugo de minorias e da imposição, muitas vezes através do abuso aberto da violência, de um conjunto arbitrário de manifestações como baluarte de uma cultura nacional.*”<sup>23</sup> De fato, o fim da Guerra Fria mostrou que a construção nacional na Europa, apesar de mobilizar eficientemente ícones culturais e bélicos para a construção de uma nacionalidade homogênea, estava longe de representar, no plano da integração social e da constituição de vínculos voluntários de pertença, uma evidência empírica. Por todos esses motivos, é pouco provável que os europeus decidam de submeter a um processo traumático de repressão das diferenças culturais que sejam divergentes da identidade européia a ser construída.

A isso se soma a evidência de que a Europa Ocidental, apesar de todas as barreiras impostas à entrada de estrangeiros, se transforma cada vez mais num continente de imigrantes, boa parte deles conhecedores da história européia a partir de uma perspectiva distinta daquele painel heróico traçado por Habermas e que culmina com a vitória da democracia.

Mas, a despeito de toda essa discussão, o que nós podemos assumir como correto sobre os níveis democráticos na União Européia? Com base em análises sobre as instituições e o processo de formação europeu, achamos plausível destacar o seguinte:

1. a UE ainda não adquiriu a sua configuração definitiva, tanto em termos de escala territorial quanto em termos de desenho institucional;
2. a UE não é hoje uma democracia, e não vai ser a menos que os Estados membros decidam explicitamente dotá-la de novos direitos e regras;
3. se os Estados membros decidirem dar características democráticas a UE eles vão ter que experimentar novas formas de cidadania, representação e processo de decisão para que a transformação seja bem sucedida. Meramente copiar essas instituições de democracias nacionais existentes, até mesmo as federativas, não será suficiente – e pode até mesmo ter efeitos contraproducentes;
4. não importa o quão relutante ou mal informados sobre o que fazer os Estados membros estejam, eles terão que democratizar a UE ou se arriscar a perder o que eles já alcançaram (alto nível de integração econômica e um grau razoável de segurança comum).

Em princípio, uma eventual UE democrática teria que satisfazer todas as características genéricas de uma democracia moderna, que pode ser definida como “*um regime ou sistema de governança no qual os legisladores são mantidos responsáveis por suas ações na esfera pública pelos cidadãos, que agem indiretamente através da competição e cooperação de seus representantes.*”<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Ibidem, pgs. 26-27.

<sup>24</sup> SCHIMITTER, Philippe C. e KARL, Terry. “*What Democracy Is ... and Is Not*”, Journal of Democracy 2, nº 3 (verão 1991): pg. 75-78.

Note-se que, de acordo com essa definição, democracia não consiste em nenhuma configuração particular de instituições e não está relacionada a nenhum nível específico de agregação. É importante reparar também que os representantes que tratamos aqui são aqueles eleitos para sustentar os interesses e realizar o verdadeiro trabalho de governo. Isso pode parecer lógico para quem está acostumado com um Estado democrático que mantenha os seus poderes de Estado divididos entre legislativo, executivo e judiciário. Sendo pelo menos os membros do legislativo e do executivo eleitos. Mas essa não tem necessariamente que ser a estrutura adotada pela EU, e, na verdade, não é a adotada hoje. Os membros do legislativo não são todos eleitos (somente o Parlamento Europeu é eleito por sufrágio direto) e nenhum dos membros do executivo é eleito diretamente. O ponto é que nem todos os membros do legislativo e de executivo precisam ser eleitos para que se configure uma democracia.

Essa responsabilidade dos legisladores pode tomar muitas formas diferentes, apesar de as eleições livres e justas tomarem a maior parte das atenções, ela é na verdade uma propriedade que emerge do relacionamento de três atores políticos distintos, levando em conta a sua liberdade de atuar e seu peso político: legisladores, cidadãos e representantes.

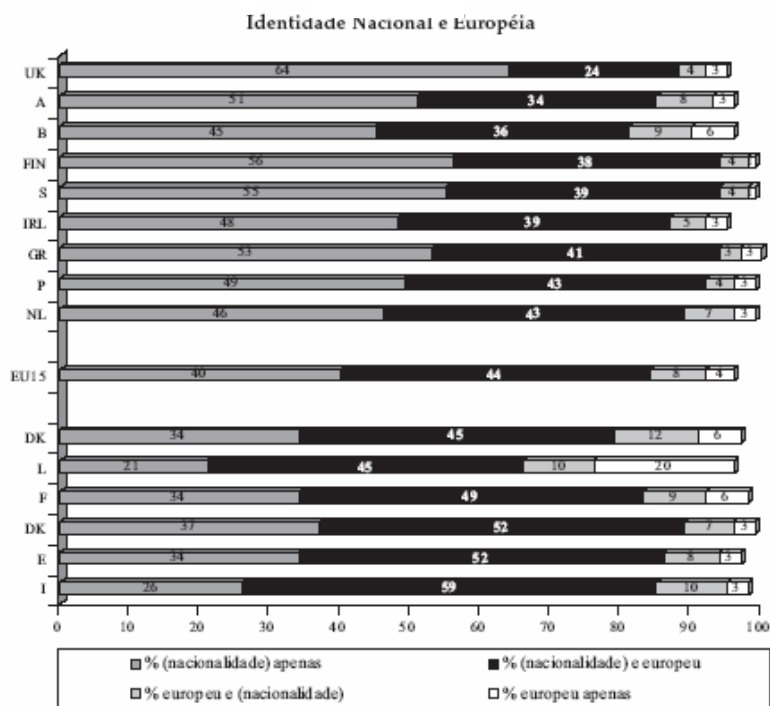
Dentro desse conceito de democracia, podemos dizer, simplificada, que uma eventual UE democrática teria que ser um regime com uma esfera pública própria na qual os cidadãos teriam de ser capazes de assegurar (por meio da competição e cooperação entre seus representantes) a responsabilidade dos legisladores responsáveis por implementar as promessas feitas a cada um dos atores políticos. Temos, portanto, três tipos básicos de atores: cidadãos, legisladores e representantes, cujos comportamentos têm de ser regulares e confiáveis de forma a garantir a responsabilidade. A regularidade e confiabilidade da relação entre os atores requer que eles sejam, pelo menos em parte, protegidos por normas legais.

Portanto, para que a democracia na UE seja possível, é necessário criar um espaço público verdadeiramente europeu. De fato, um fator central para caracterizar uma democracia forte é a existência de uma esfera pública, ou seja, o local onde indivíduos se relacionam uns com os outros não em termos de relações de poder ou de relações de mercado, mas como cidadãos politicamente iguais.

A esfera pública delinea o espaço no qual os cidadãos se reúnem para debater acerca de interesses comuns. Esse tipo de espaço público é fácil de imaginar na antiga cidade estado grega ou nos níveis locais de poder da democracia contemporânea. É muito mais difícil de imaginar em áreas metropolitanas ou em um contexto transnacional onde existem inúmeras línguas. É por essa razão, talvez, que as discussões contemporâneas acerca da esfera pública em geral, e do espaço público europeu em particular, se concentram no papel da mídia nas democracias modernas e no potencial das novas tecnologias de comunicação, como a Internet, podem ter em substituir efetivamente os espaços públicos físicos.

Outra dificuldade que a UE tem de enfrentar para alcançar a democracia é a formação de uma cidadania européia forte. Essa questão está diretamente relacionada com a questão da formação da esfera pública européia, somente indivíduos que se identifiquem como cidadãos europeus politicamente iguais poderão debater acerca dos interesses comuns buscando soluções que sejam melhores para todos.

Historicamente, a idéia de cidadania é mais antiga do que a de nação, mas no Estado moderno os dois conceitos sempre se complementaram para justificar a atribuição de direitos e deveres de uma dada ordem jurídica e política. No caso da União, a identidade coletiva é fundamental para a cidadania. A importância da formação de uma cidadania européia é muito conhecida, tanto que Institutos de pesquisa de opinião pública europeus vêm se debruçando também sobre o mapeamento dos graus de aceitação da cidadania européia e divulgam, periodicamente, diagnósticos sobre a percepção social da relação entre a cidadania nacional e européia.

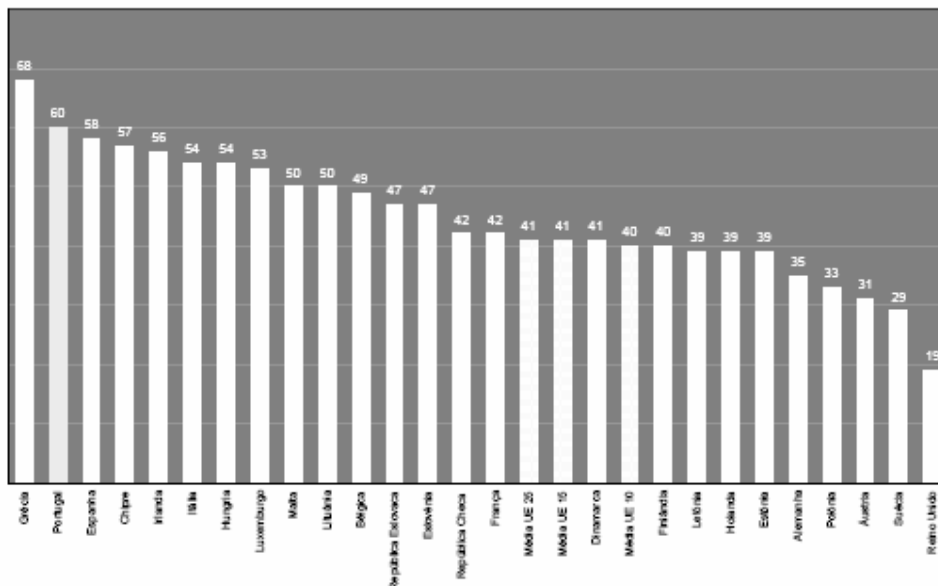


Fonte: Eurobarometer, EB nº 59.1, 2003

A União Européia tornou-se cada vez mais importante nas vidas dos cidadãos, ao mesmo tempo em que está perdendo apoio popular. Ela é responsável por 75% da legislação econômica através de seus Estados membros, e por mais de 50% de toda legislação interna. No entanto, levantamentos mostram que a maioria dos Estados membros há menos entusiasmo pela UE do que antes. As razões normalmente apresentadas são a falta de democracia na UE e seu distanciamento das preocupações das pessoas comuns. Da mesma forma os níveis de confiança na UE diminuíram, observa-se que, em média, não há diferença entre a UE dos 15 e a dos 25; em ambas a percentagem média de inquiridos que confia na UE ronda os 40 %. Em segundo lugar, verifica-se que é na União anterior ao alargamento que existem os países cujos habitantes confiam mais e menos na UE. Dentro do primeiro grupo, temos a Grécia (68%), Portugal (60%) e Espanha (58%), enquanto no segundo, podemos incluir o Reino Unido (19%), a Suécia (29%) e a Áustria (31%). Os 10 novos membros têm atitudes menos extremas, variando as suas percentagens entre os 57% (Chipre) e os 33% (Polónia). De salientar que apesar do Chipre ser, dos novos países, aquele cujos habitantes mais confiam na UE, desde o Outono de 2003, a percentagem de cipriotas que tende a confiar diminuiu 8%.



- Confiança na UE nos 25 actuais estados membros  
(% de inquiridos que tendem a confiar)



Fonte: Eurobarometer, EB nº 61, 2004

Podemos concluir que o modelo proposto por Habermas para a democracia transnacional europeia contém algumas falhas teóricas, principalmente no que tange ao ideal de transposição dos requisitos essenciais de democracia no âmbito do Estado nação (povo, sociedade civil, esfera pública) para o âmbito supranacional. Vimos que isso não é possível porque essas categorias foram criadas especialmente para as democracias nacionais e que sua transposição sem maiores análises poderia trazer efeitos prejudiciais para o próprio desenvolvimento da União Europeia.

## FORMAÇÃO DA IDENTIDADE CULTURAL EUROPÉIA

No capítulo anterior analisamos, dentre outros assuntos, se a formação de uma identidade europeia é pressuposto para a existência da democracia na UE. Todavia, não é só nesse sentido que se mostra relevante estudar a construção da identidade no âmbito da Europa. De fato, a discussão acerca da possibilidade ou não de assimilação de uma identidade abrangente supranacional é uma questão essencial para a própria sobrevivência da União Europeia como ente político. Os idealizadores da UE sabiam que uma construção política dessa magnitude só poderia garantir sua sobrevivência se contasse com meios de legitimar a sua existência; por esse motivo é que imaginaram para o projeto da União Europeia um percurso entre duas margens: o horizonte civilizatório da identidade cultural europeia (como forma de legitimação política da existência), de um lado, e a institucionalização jurídica (como forma de garantir a efetividade da implementação de políticas comuns), de outro<sup>25</sup>.

Mas será mesmo necessária a formação de uma identidade comum para legitimar os atos da UE? É certo que o processo de construção da UE trilhou, sobretudo e mais longamente, caminhos econômicos e comerciais, tendo suas dimensões culturais e sociais – no sentido da

<sup>25</sup> A base da legitimidade institucional na União Europeia encontra-se nos Tratados. No entanto a complexidade normativa dos mesmos exige uma especialização que, no geral, está ausente na formação do cidadão comum. Surge, assim, a necessidade de encontrar meios para resolver tanto a questão da legitimidade formal como da legitimidade social.

prática quotidiana da vida democrática em sociedade – evoluído mais lentamente. A preocupação com uma “política de identidade” só se torna mais evidente a partir do processo de ratificação do Tratado de Maastricht (1992-93), com a busca do referendo popular para a criação da cidadania europeia. O significado de uma cidadania, assim como o significado de uma Constituição, revelam uma inescapável conexão com os aspectos de assimilação de uma identidade coletiva na vida cotidiana e envolvem mudanças de crenças, valores sociais e jurídicos que se revelam na convivência civil e social dos indivíduos, na medida em que implica a substituição ou superposição de uma identidade política e social mais ampla do que a do Estado nacional. No entanto, a preocupação com a formação de uma identidade legitimadora já estava no projeto anterior à União Europeia. Desde a “Europa Europeia” de De Gaulle ao Plano Shuman no período pós-Guerra, não se cogitava uma integração sem identidade.

Como, no entanto, formar uma identidade cultural abrangente na Europa? Essa identidade é realmente necessária e/ou desejável para a evolução do processo de integração europeu? São essas as duas principais questões que são colocadas a nossa frente quando nos propomos a estudar a formação de uma identidade cultural europeia, e são elas que pretendemos abordar neste capítulo.

### **I. Breves comentários acerca da concepção de Identidade Cultural**

A sociedade em que vive o sujeito não é um todo unificado e monolítico, uma totalidade, que flui e evolui a partir de si mesma, pois está também constantemente sendo descentrada e deslocada por forças externas.

As identidades são contraditórias e que as pessoas participam de várias simultaneamente, em combinações às vezes conflitantes, tais como ser mulher, pobre, homossexual e negra ao mesmo tempo. Vale também dizer que essa identidade muda com a forma como o sujeito é interpelado ou representado, e que sua identificação nem sempre é automática, que ela precisa ser conquistada e que pode ser alienada politicamente.

Por esses motivos é que alguns autores dizem que, em vez de se falar de identidade como uma coisa acabada, deveríamos falar de uma *identificação*, de um processo, e que essa identidade nunca é plena dentro dos indivíduos, ao contrário, ela precisa ser "preenchida" e desenvolvida.

Podemos verificar, por conseguinte, que as identidades, mesmo as nacionais, não são nem genéticas nem hereditárias, ao contrário, são formadas e transformadas no interior de uma representação. **Uma nação é, nesse processo formador de uma identidade, uma comunidade simbólica em um sistema de representação cultural.** E a cultura nacional é um *discurso*, ou modo de construir sentidos que influenciam e organizam tanto as ações quanto as concepções que temos de nós mesmos.

Seria justo afirmar que os povos modernos vivem a dialética da *tradição* e da *tradução*, que persiste na conservação de suas raízes ao mesmo tempo em que busca a transferência de sistemas simbólicos (de umas regiões para outras e também do exterior) que permitam acelerar seu próprio desenvolvimento social e cultural.

### **II. Construção de uma identidade europeia**

A construção de uma identidade cultural europeia abrangente dependeria, nesse sentido, da eficiência dos Estados-membros da UE em construir um sistema de representação cultural forte o bastante para que o sentimento de pertença evolua a ponto de construir uma comunidade simbólica.

Habermas também enfatiza a necessidade de formação de uma identidade cultural para a Europa unificada<sup>26</sup>. O autor partilha, em linhas gerais, da teoria acima exposta das “comunidades imaginadas” e, nesse sentido, mostra que a cultura política europeia comum não está dada a priori, deve ser formada ao longo do processo de constituição da União Europeia. Não se trata, portanto, de um povo europeu preexistente e definido como substrato pré-político, como se tratasse de uma comunidade étnica predestinada e unida por laços de sangue ou ascendência. Trata-se, antes, de uma comunidade de cidadãos que se constitui *ad hoc*, no próprio decorrer do processo de formação da opinião e da vontade no interior da União Europeia. Ao mesmo tempo, contudo, o autor admite que a motivação dos europeus para participar do projeto de unificação não pode advir apenas das vantagens econômicas prometidas, são necessárias “orientações comuns de valores”, as quais já existiriam no corpo de uma “forma de vida” e de uma “cultura” europeias: “*As vantagens materiais contam como argumento para a expansão da União Europeia somente quando tratadas no contexto de uma força de atração cultural que vai além da dimensão meramente econômica. A ameaça a tal forma de vida e o desejo de sua preservação alimentam a visão de uma Europa, a qual quer se defrontar com os desafios atuais uma vez mais de forma inovadora*”<sup>27</sup>.

Se as motivações para participar do projeto de unificação não podem ser apenas econômicas, como construir, então, uma identidade que considere a institucionalidade de Bruxelas (construída com o objetivo de proteger e assegurar, em primeiro lugar, a integração econômica) como representação do “desejo” de pertencer a uma União regional?

Apelando novamente para Habermas, vemos que evoca uma cultura europeia marcada pela tolerância e pela autocrítica, traços que teriam raízes no esclarecimento, na experiência de construção do Estado democrático e, mais recentemente, no ciclo de parcimônia política imposta pela Guerra Fria, para embasar a formação de uma identidade comum europeia. Assim, vemos que para Habermas das experiências históricas comuns aos diversos países membros da UE é possível depreender o cerne da identidade europeia.

Entretanto, essa posição não é pacífica. Como já vimos, existem autores que discordam da teoria de Habermas segundo a qual seria possível transpor para o âmbito supranacional categorias construídas especificamente para o âmbito nacional. Nesse sentido, Sérgio Costa comenta que “*A tentativa de encontrar experiências históricas comuns aos diversos países (...) indica que Habermas, por mais que insista na idéia de uma nação europeia, quer, de fato, definir, no âmbito continental, o equivalente funcional de povo (Staatsvolk), no âmbito do Estado nacional.*” E continua: “*A busca desse traço comum (...) parece fadada, por diversas razões, ao fracasso.*”<sup>28</sup>

Ainda de acordo com Sérgio Costa, parece pouco provável que a alusão ao processo de construção dos Estados Nacionais europeus possa mobilizar, politicamente, os europeus a abraçar uma identidade europeia. Afinal, apesar de a construção dos Estados Nacionais ser efetivamente um traço histórico comum a todos os países da Europa Ocidental, o processo histórico de formação da nacionalidade foi traumático. Na maior parte dos casos esse processo se fez com base na subjugação de minorias e da imposição, muitas vezes através do uso aberto da violência, de um conjunto arbitrário de manifestações como baluarte de uma cultura nacional. O fim da guerra fria mostrou que a construção nacional na Europa, a despeito de sua indiscutível eficácia narrativa, longe estava de representar, no plano da

---

<sup>26</sup> Para entender melhor a maneira como a Identidade Cultural comum europeia é tratada por Habermas consultar: HABERMAS, Jürgen, Por uma política externa comum, disponível em <http://www7.rio.rj.gov.br/cgm/comunicacao/clipping/ver/?3324> (consulta realizada em 30 de junho de 2007). O artigo foi originalmente publicado nos jornais “Frankfurter Allgemeine” e “Libération” na edição de 31 de março de 2003;

<sup>27</sup> HABERMAS, Jürgen. *Faktizität und Geltung*. Frankfurt: Suhrkamp, 1992

<sup>28</sup> COSTA, Sérgio. Dois Atlânticos – Teoria Social, anti-racismo, cosmopolitismo. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. pg. 26.

integração social e da construção de vínculos voluntários de pertença, uma auto-evidência empírica. Se a construção da identidade pós-nacional seguir o padrão da formação das nações na Europa, como quer Habermas, estará associada: (i) a alguma forma de repressão das diferenças culturais que sejam divergentes da identidade europeia a ser construída – devido a diversidade cultural existente hoje na Europa, a plausibilidade de implementação desse projeto político é seguramente discutível; e (ii) à construção, no plano narrativo, de uma identidade abrangente, mas fracamente ancorada no seio societário (Costa, 2006).

A isso se soma a evidência de que a Europa Ocidental, apesar de todas as barreiras impostas à entrada de estrangeiros, se transforma cada vez mais num continente de imigrantes, boa parte deles conhecedores da história europeia a partir de uma perspectiva muito distinta daquele painel heróico traçado por Habermas e que culmina com a vitória da democracia. Falamos dos descendentes das gerações escravizadas ou exploradas pelos poderes coloniais europeus. Para eles, as glórias do Estado Nação europeu apresentam-se diretamente associadas à memória amarga da humilhação moral, da espoliação econômica e da submissão política.

Existe ainda mais uma dificuldade na construção de uma identidade europeia comum entre os europeus que deve ser analisada: se ela de fato vier a ser construída, parece inevitável que passem a operar, dentro da “comunidade europeia imaginada”, os mecanismos inevitáveis de inclusão e exclusão que marcam os grupos vinculados por uma identidade comum. Isso implica que a construção de uma identidade cultural europeia e a decorrente formação de um povo europeu – mesmo que plural e esclarecido – se dariam à custa de algum tipo de estabelecimento de fronteiras simbólicas para o reconhecimento de membros e não membros e da recusa correspondente do igual valor dos não europeus – o outro lado da relação identitária.

Devemos discutir se a integração social pós-nacional requer a construção de uma identidade comum abrangente. Essa necessidade parece apoiar-se na premissa, ao que tudo indica equivocada, de que objetivos políticos comuns só podem ser constituídos por aqueles que, não partilhando de um modo de vida comum, sintam-se pelo menos pertencentes à mesma comunidade cultural.

Com efeito, os estudos empíricos sobre as transformações sociais que acompanham o processo de integração econômica e política na Europa mostram que já existem culturas transnacionais setorializadas que, contudo, não convergem para a formação de uma identidade cultural política europeia comum.

## BIBLIOGRAFIA

### Artigos

- 1 - HABERMAS, Jürgen. *Por uma política externa comum*, publicado em Março de 2003 e disponível para consulta em <http://www7.rio.rj.gov.br/cgm/comunicacao/clipping/ver/?3324>, consulta realizada em 30 de junho de 2007.
- 2 - SCHMITTER, Philippe C. e KARL, Terry. *What Democracy Is ... and Is Not*, Journal of Democracy 2, nº 3 (verão 1991).
- 3 - TOSTES, Ana Paula. *Por que não uma Constituição Europeia?*. Publicado em Abril de 2006 e disponível para consulta no site da internet [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582006000200005&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582006000200005&script=sci_arttext&tlng=pt), consulta realizada em 20 de março de 2007.

### Conferências

4 - EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE; *A Constitution for the European Union?:* proceedings of a conference, 12-13 May 1994, organized by the Robert Schuman Centre with the patronage of the European Parliament. San Domenico, Italy: European University Institute: Robert Schuman Centre, 1995. 135 p.

### Livros

5 - CICHOWSKI, Rachel A. *Choosing democracy: citizen attitudes and the eastern enlargement to the European Union.* San Domenico, Itália: European University Institute: Robert Schuman Centre, 2000. 37 p.

6 - CONANT, Lisa. *Contested boundaries: citizens, states and supranational belonging in the European Union.* San Domenico, Itália: European University Institute: Robert Shuman Center, 2001. 38 p.

7 - COSTA, Sérgio. *Dois Atlânticos – Teoria Social, anti-racismo, cosmopolitismo.* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

8 - DUREK, Carolyn Marie. European *Can the European Union influence the functioning of regional governments?.* San Domenico, Itália: European University Institute: Robert Shuman Center, 2000 34 p.

9 - GIORGI, Liana; HOMEYER, Ingmar von; PARSONS, Wayne. *Democracy in the European Union: towards the emergence of a public sphere.* London: Routledge, 2006. 217 p.

10 - HABERMAS, Jürgen. *Faktizität und Geltung.* Frankfurt: Suhrkamp, 1992.

11 - HARTLEY, T.C., *The Foundations of European Community Law,* Oxford University Press:1998, New York.

12 - HOOGHE, Liesbet e MARKS, Gary. *Multi-level governance and European integration.* 2001, 256 p.

13 - SCHMITTER, Philippe C. *How to democratize the European Union...and why bother?.* Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, 2000. 150 p.

14 - WALLACE, Willian. *The Sharing of Sovereignty: the European Paradox.* Political Studies (1999), XLVII, 503-521.

15 - **Publicações Oficiais da União Européia**

16 - Comunidade Econômica Européia. *As instituições e órgãos da União Européia: quem faz o quê na União Européia? : qual a contribuição do Tratado de Nice?.* Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades, 2001. 23 p.

17 - FONTAINE, PASCAL, *A citizen's europe.* Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1993. 50p.