ALMIR VOLPI

DESAFIOS POLÍTICOS DA UNIÃO EUROPÉIA

Ciências Sociais

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUC – SP

São Paulo

2006

ALMIR VOLPI

DESAFIOS POLÍTICOS DA UNIÃO EUROPÉIA

Ciências Sociais

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais, área de concentração de estudos Relações Internacionais sob a orientação do Prof. Doutor Henrique Altemani.

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUC – SP

São Paulo

2006

BANCA EXAMINADORA

RESUMO

Nos últimos 20 anos a Europa busca uma solução para sua estabilidade institucional no cenário geopolítico em constante mudança no espaço europeu. A busca de soluções baseadas nos Tratados (Maastricht, Amsterdã e Nice) estabeleceu uma plataforma histórica que proporcionou grandes debates sobre a integração europeia. Após o último alargamento e o lançamento da Constituição Europeia, ainda sob controvertidas discussões sobre a ratificação, a Europa continua procurando um caminho: Como irá funcionar uma Europa em constante alargamento? Que modelo político será adotado – Confederal, Federal, misto – ou outro ainda que deverá ser desenvolvido pelos políticos europeus?

Estas questões permanecem sem respostas bem como promovem certa instabilidade institucional. As questões sobre “o que fazer” e “como fazer” para agregar o ambiente político que a Europa atravessa por décadas parece ainda longe de ser estabelecida. Desta forma, o objetivo deste trabalho é identificar se as modificações criadas pelos tratados citados estabeleceram alguma base para a opção política a ser adotada no bloco durante seu processo construção.

A hipótese a ser considerada busca analisar se a União Europeia caminha para um modelo político ainda não definido que se apresenta como um recorte “desconhecido”. Procuraremos então analisar a vertente política da União pós-Maastricht e suas alterações instituídas pelo Tratado de Nice, por meio da análise dos documentos das Conferências Intergovernamentais, dos Tratados que estabeleceram a União Europeia, bem como a Constituição Europeia e identificar o caminho da evolução da união política cuja unificação, neste momento, demonstra ser uma possibilidade real.

As questões que se apresentam são diversas para a abordagem de uma real construção política que permita estabelecer uma união cada vez maior, e com contínuos candidatos ao alargamento, que mantenha uma capacidade de decisão e coesão necessárias para atingir seus objetivos fundamentais, além de garantir a consolidação do desenvolvimento do processo de integração.

Abstract

In the last 20 years, Europe has been investigating solutions to its institutional stability in the geopolitical scenario, which makes constant change in the European environment. The quest for solutions based on Treaties (Maastricht, Amsterdam and Nice) has established a historical platform that consequently has generated huge debates over European integration. After the last widening and the launching of the European Constitution, still under controversial discussions about ratification, Europe continues looking for a direction: how will Europe with constant widening work? Which political model will be adopted – Confederal, Federal or a mix of both – or other one that will be developed by European politicians?

These questions are still with no answers and result in an institutional instability. The questions about “what to do” and “how to do” to aggregate the political environment Europe has been going through for decades, seem to be far to be established. Thus, the goal of this study is to identify whether or not the modifications resulted from the mentioned Treaties have established some base to the political option to be adopted by the block during its construction process.

The hypothesis to be considered analysis if European Union steps forward a political model not yet defined that presents itself as an “unknown” cut. It is analyzed the Union political issues pos-Maastricht and their changes instituted by Treaty of Nice, by verifying the documents of the Intergovernmental Conferences and Treaties which had established the European Union, and also the European Constitution. After it is possible to identify the evolution path of the political union whose unification, at this moment, demonstrates to be a real possibility.

The presented questions are diverse to a reference of the real political construction that allows the establishment of a huge union with continuous candidates to the widening and also maintains discussion and cohesion capacities, needed to reach the fundamental goals furthermore guarantees the consolidation of the integration process development.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
TEORIAS DA INTEGRAÇÃO POLÍTICA	07
PRIMEIRA PARTE	
1. DO PÓS II GUERRA A MAASTRICHT – A FORMAÇÃO DO ESPAÇO EUROPEU	
1.1 As instituições Europeias Pós-Guerra.....	15
1.2 A formação das Comunidades e o Espaço Econômico Europeu.....	23
1.3 A Supranacionalidade e a Soberania.....	29
1.4 O Tratado de Maastricht.....	36
2. DE MAASTRICHT A NICE – O INÍCIO DA INTEGRAÇÃO ECONÔMICA COMO BASE PARA A INTEGRAÇÃO POLÍTICA	
2.1 As principais reformas.....	54
2.2 O tratado de Amsterdã e as questões sociais.....	58
2.3 A Segurança, Liberdade, e a Justiça Comum.....	59
2.4 A União e o cidadão.....	62
2.5 A Política Externa e de Segurança Comum – PESC.....	65
2.6 A reforma das instituições.....	71
2.7 A Conferencia Intergovernamental de 2000 – CIG 2000.....	76
2.8 O Tratado de Nice e o projeto comunitário.....	78
2.9 A Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia.....	84
2.10 A avaliação dos Tratados – Principais avanços e retrocessos.....	86
SEGUNDA PARTE	
3. OS AJUSTES PARA O FUTURO DA EUROPA	
3.1 A declaração de Laeken – uma declaração histórica.....	91
3.2 A Convenção para o Futuro da Europa.....	94
3.3 As questões do federalismo.....	98
3.4 A Constituição Européia – um modelo político indefinido.....	110
CONCLUSÃO	117
OBRAS CONSULTADAS	131

INTRODUÇÃO

“A história da Europa Comunitária, desde as suas origens até nossos dias, está marcada por muitas outras lutas, renhidas, mas pacíficas, a nível diplomático, entre o poder nacional e supranacional. Com efeito, a originalidade da construção europeia consiste na criação de instituições e políticas que têm a primazia em relação ao Estado-nação”. (RICHONNIER: 2001, p. 224)

A Europa vive uma crise política permanente. Ainda que o Tratado de Nice tenha removido os obstáculos aos alargamentos, este não deixou claro o funcionamento da União Europeia, e mais, contrariou o pressuposto básico da comunidade europeia sobre a igualdade jurídica entre seus membros, dando plenas vantagens aos grandes Estados em detrimento aos pequenos e aos recém admitidos. Considerado por especialistas europeus como “um Tratado pequeno” e por outros como “um fracasso completo”, Nice sugeriu um ponto de partida para o estabelecimento de uma discussão mais ampla sobre o futuro da Europa que deixou sem transparência a relação e a participação dos parlamentos nacionais “*versus*” a constante arquitetura da União Europeia.

As soluções para o futuro da União Europeia parecem variadas, de perfil conflitante e de cunho paradoxal, como por exemplo, a ideia de propor uma Federação de Estados-nação, ainda que, de certo modo, indica ser uma solução apropriada. Mesmo que tal modelo apresente questões que jamais se alinhariam neste contexto, (aparentemente o modelo comunitário da Europa segue numa vertente federalista), essa vertente parece ter um caráter revisado, ou talvez um modelo de um “novo federalismo”, ou ainda um “federalismo reciclado”.

Em decorrência da percepção que o processo de integração da Europa não possui nenhum paralelo histórico, deixa evidente que sua originalidade suscita várias questões e obstáculos sobre a condição política da Europa. Desta forma, o objetivo deste trabalho é identificar se as modificações criadas pelos Tratados citados estabeleceram alguma base para a opção política a ser adotada no bloco durante seu processo construção.

“O Tratado de Amsterdã, por seus limites, confirmou o que a ciência política já tinha constatado: quarenta anos após o Tratado de Roma e cinco anos após Maastricht, a união política permanece o setor mais frágil e o mais confuso da construção europeia. (...) confirmam a fraqueza da união política e as raízes profundas das reticências dos Estados membros em delegar sua soberania nestes domínios muito sensíveis”. (TELÒ: 1998, p. 94)

As questões que se apresentam são diversas para a abordagem de uma real construção política que permita estabelecer uma união cada vez maior, e com contínuos candidatos ao alargamento, que mantenha uma capacidade de decisão e coesão necessárias para atingir seus objetivos fundamentais, além de garantir a consolidação do desenvolvimento do processo de integração. Neste sentido a Comissão sobre a arquitetura institucional em seu comunicado 448/02 estabeleceu os seguintes objetivos fundamentais:

- (1) A consolidação do modelo de desenvolvimento econômico e social que garante aos cidadãos prosperidade e solidariedade;
- (2) O desenvolvimento do seu espaço de liberdade, de segurança e de justiça que conferirá todo o seu significado à noção de cidadania europeia e
- (3) O exercício pela União das responsabilidades de uma potência mundial¹.

Ainda que esses objetivos já se traduzam em um enorme desafio, neste trabalho buscamos estabelecer **duas questões** ligadas ao modelo político comunitário relacionado com o problema que envolve o tema em análise, sendo elas: Os Tratados de Maastricht, Amsterdã e Nice, bem como a Constituição Europeia criaram de alguma forma um caminho para a integração política para a União Europeia? Qual deverá então ser a estrutura adequada que buscará a estabilização do espaço político europeu visto como um novo sistema internacional?

“Um dia, quando a democracia europeia oferecer aos povos europeus aquilo que estes desejam receber dela, a sua participação e o seu empenhamento aumentarão necessariamente. Eles terão então compreendido, por seu lado, que a unificação europeia lhes garante, paz, oferece empregos, assegura estabilidade

¹ Convenção para o Futuro da Europa (CONV 448/02) – Para União Europeia Paz, Liberdade, Solidariedade. Bruxelas, 04/12/2002. Disponível em < <http://register.consilium.eu.int/pdf/pt/02/cv00/00448p2.pdf> > Acesso em: 01 mar. 2006.

econômica, segurança física, livre circulação e progresso; que ela é o rosto do futuro e o meio adequado para concretizar a finalidade da mudança necessária que já há muito aprenderam e aceitaram”. (SANDE: 1999, p.199).

Identificada às questões que servirão de guia deste trabalho, estabeleceremos a metodologia e a estrutura a ser seguida. Quanto à metodologia, usaremos fontes primárias e secundárias constituindo-se de documentos criados pelas instituições e órgãos da Comunidade Européia como: tratados; acordos; protocolos; atas e relatórios de Convenções, bem como obras de conceituados especialistas como livros, entrevistas, citações etc. Finalmente tendo baseado este trabalho na concepção de um novo federalismo, procuraremos encontrar uma perspectiva de integração política para a União Européia com bases federalistas, diante de uma persistente via de cooperação intergovernamental.

Optamos, por uma questão didática, em separar o trabalho em dois momentos, sendo que na **primeira parte**, faremos uma breve descrição da formação das Comunidades na Europa pós-Segunda Guerra, passando pelos movimentos de resistência, como o “Movimento Federalista de Ventotene” em 1943, bem como a “Reunião de Genebra” de 1943 com a aprovação da “Declaração dos Resistentes Europeus” que propunha uma União Federal para a Europa. Em seguida, abordaremos algumas questões sobre o “Congresso de Haia” e sobre a formação do “Conselho da Europa”, que culminaram na criação dos Planos e Organizações que propiciaram o reerguimento econômico da Europa pós-guerra.

Em seguida, estabeleceremos algumas posições sobre a formação de instituições supranacionais na Comunidade Européia “*versus*” a visão da soberania dos Estados-membros e da necessidade do contínuo processo de integração, passando pelo Ato Único Europeu, que consideramos ser o principal fator de preparação para o Tratado de Maastricht, (Tratado da União Européia), que estabeleceu uma moeda única e criou uma instituição supranacional, o “Banco Central Europeu”, estabelecendo as principais reformas para Europa no início dos anos noventa. O Tratado da União Européia teve uma difícil ratificação dado o contexto internacional confuso devido as influencias econômicas promovidas pelo movimento de globalização e pela crise política da Iugoslávia que trouxe novamente

a guerra ao continente, diante do fracasso da posição europeia frente à crise de segurança.

Partindo do pressuposto que os Tratados de Amsterdã e Nice deveriam criar uma via política mais clara, passaremos a uma abordagem que se prenderá ao debate político estabelecido exclusivamente sobre as principais reformas institucionais, promovidas sobre o espaço de liberdade e justiça bem como nas questões sociais modificadas por estes Tratados, e ainda nas “pálidas” contribuições para a Política Externa e de Segurança Comum - PESC. Concebidas para “ajustar” os “*left overs*” do terceiro milênio passaremos a esclarecer as contribuições concebidas nas Conferências Intergovernamentais que se seguirem, e nas propostas da Convenção para o Futuro da Europa que culminaram na Constituição Europeia, evidenciando os principais avanços e retrocessos na via política estabelecidos por Maastricht, Amsterdã e Nice.

Na **segunda parte**, abordaremos a Declaração de Laeken que em Dezembro de 2001 buscou, mesmo que de forma apática, estabelecer os princípios para uma Europa mais “eficiente, democrática e transparente” por meio de suas ações em relação aos direitos fundamentais dos cidadãos, a ampliação do poder do Parlamento Europeu, ampliação das competências orçamentárias do Parlamento e a implementação de uma Constituição única, que de pronto, não foi aceita por alguns países por trazer idéias federalistas na versão dos seus documentos.

O principal efeito de Laeken foi a convocação para a Convenção Europeia que teve como atividade central promover debates sobre os problemas essenciais para o futuro desenvolvimento da Europa e analisar as possíveis soluções. Na convenção de Outubro de 2003, em Roma, a Conferência para o Futuro da Europa teve como principal missão delinear e adotar a versão final do projeto da primeira Constituição Europeia. Em outubro de 2004 a Conferência Intergovernamental reuniu-se novamente, (6ª reunião), com o intuito de aprovar o texto da Constituição Europeia que visa substituir o conjunto de Tratados em vigor, mesmo que tal projeto não estabeleça uma base política que possa esclarecer se o modelo adotado será federalista ou não.

A Europa, atualmente, segundo adeptos do federalismo, apresenta um tipo de “federalismo monetário”, ainda que a Inglaterra, um de seus principais membros, não acate tal decisão. É reconhecido que uma idéia de Federação não seja de unânime aceitação de todos os Estados-membros, e ainda que este conceito de Federação permite espaços variados de compreensão, diferentemente da noção clássica de federalismo do modelo americano, indicando que o modelo Europeu é por tendência descentralizado e multinível.

Neste sentido, terminando a segunda parte deste trabalho estaremos buscando evidenciar a visão federalista e o aspecto intergovernamental das instituições europeias perante a dimensão da soberania e das visões dos políticos mais influentes da Europa sobre a possibilidade e desejo de integração pela via federal, abordando alguns modelos e propostas. Finalizando a segunda parte faremos uma leitura sobre as principais contribuições da Constituição Europeia com particular ênfase na formação da sua estrutura institucional, no estabelecimento das cooperações reforçadas, nos modelos de decisão por maioria qualificada e por unanimidade, e na maioria de bloqueio.

Na **conclusão**, estaremos deduzindo que não existe um modelo claro e definido que seja suficientemente completo e capaz de adaptar todas as características do atual momento na integração europeia. Serão evidenciados os principais pontos de incongruência entre as diferentes visões dos modelos políticos abordados nas discussões entre os principais Tratados e na Constituição Europeia, evidenciando que a integração dos Estados-membros europeus, apesar de produzir grandes avanços econômicos, ainda procura uma via política para unir os diversos Estados-membros em torno de uma configuração que possa criar uma PESC de representatividade no cenário internacional.

Jacques Delors chamou a Europa de hoje de “OPNI” – Objeto Político Não Identificado – devido às perspectivas necessárias para que seu desenvolvimento seja de modo gradual e simultâneo, e que possivelmente passará por uma longa história de tentativas e erros que estão por vir. Não há ainda “uma forma clara e delimitada” para entendermos o modelo político que acabará sendo adotado para gerir a União Europeia.

“Podemos estar certos de que a forma não será familiar – será bem diferente de tudo que estamos acostumados (...). As instituições políticas à nossa disposição atualmente foram feitas sob medida para a soberania territorial do Estado-nação. Elas resistem à ampliação, e as instituições políticas que ajudarão na autoconstituição da comunidade humana de âmbito planetário não serão, não podem ser, as mesmas, apenas maiores”. (BAUMAN: 2006. p. 139).

Os embates ainda parecem estar longe de se constituir em um novo consenso sobre o futuro da Europa. Os graves desentendimentos que cercam o processo desta nova realidade estão baseados na conceitualização do processo de Construção da Europa; nos caminhos que devem ser adotados para estabelecer o entendimento e a harmonia institucional entre a Europa dos vinte cinco, na definição do Sistema Político da União Européia que possa estabelecer uma base sólida para a reconstrução da Europa; ou seja, na busca para a melhor solução desta realidade sem precedentes no processo de integração.

Teorias da Integração Política

“Entre todos os processos de integração em andamento no mundo atual, o mais adiantado e profundo é o da União Européia (...). Sua principal característica é que se trata de um esquema de integração arrojado, o mais complexo e avançado em todo o planeta.”²

Nos estudos das relações internacionais presenciamos diferentes abordagens sobre os modelos de relações entre Estados. Várias dimensões são estabelecidas com objetivo de explicar as relações de reciprocidade, cooperação, coordenação e integração entre países. Basicamente uma ligação histórica dessas relações pode ser atribuída a fatores e razões que levam os Estados a identificar, em um dado momento, uma forma de satisfazer seus interesses e intenções numa região. Para realizar tais relações tem-se a necessidade de construir instituições que possam estabelecer ações que impulsionem a cooperação e a integração entre dois ou mais Estados.

Neste sentido, com a consolidação de tais relações, temos como conseqüência a sedimentação de oportunidades e interesses que culminam na formação de um bloco, mesmo que isso delimite ou crie limitações de parte das soberanias dos Estados em prol da integração. Ao aceitar tal processo, é imperativo desenvolver um conjunto de regras que estabeleça a obrigatoriedade da manutenção das relações entre os membros nos domínios assumidos em seus tratados.

“Na medida em que a relação entre duas organizações quaisquer em qualquer sociedade, não é regulamentada por uma organização superior, ou por um quadro legal de referência, o padrão real da integração fica determinado pelos processos de troca, conflito, negociação ou cooperação, onde todos são influenciados por fatores ecológicos, culturais e de poder”.³

2 MENESES, A. M; FILHO, P.P. *Integração Regional: Blocos Econômicos nas Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006. p. 20.

3 ETIZIONE, A. *Organizações Modernas*, São Paulo: Atlas, 1980. p. 175.

Com objetivo de entender o processo de integração várias análises foram desenvolvidas para estabelecer a dinâmica das relações criadas entre as associações de regiões e Estados.

De forma didática, Jean Barrea classifica a integração de duas formas que estão estreitamente ligadas e são complementares sendo:

(1) a “perspectiva estática” que descreve as características do estágio do processo de integração e as diversas formas de ocorrência; e outra

(2) de “caráter dinâmico” que busca evidenciar o processo de integração por meio da identificação das causas ou variáveis que propiciam o desenvolvimento do processo de integração⁴.

Neste contexto, conforme Barrea, pode-se entender a construção europeia em diferentes aspectos. Seguindo a perspectiva estática, pode-se estabelecer que a integração europeia vem sendo construída por sucessivos processos de alargamentos que estabeleceram fases distintas desde a formação da comunidade – Comunidade do Carvão e do Aço - CECA, até a formação da Constituição Europeia, passando pelos diversos Tratados que estabeleceram os diferentes estágios para a implantação do EURO e do Banco Central Europeu.

Na perspectiva dinâmica pode-se entender que o processo de integração europeu se deu inicialmente com o objetivo do estabelecimento da paz, e se seguiu pelos sucessivos instrumentos de integração ora supranacionais, ora intergovernamentais, que propiciaram uma experiência original no contexto de integração com motivações de cunho econômico mas que certamente, pela própria exigência de maiores meios regulatórios, acabam por delimitar a ação política dos Estados-membros.

Impulsionado por fatores históricos e pela evolução dos processos de formação de organizações internacionais, a integração passou a ser um assunto discutido em várias frentes. Surgiram então diferentes análises e estudos que se

4 FERNANDES, A. J. *Relações Internacionais Contemporâneas*. Itajaí: Univali, 1998. p. 149

enquadraram em diferentes correntes de pensamento originando as visões funcionalistas, neofuncionalistas, federalista e pluralista.

Teoria Funcionalista

A integração sob a ótica funcionalista é orientada essencialmente para a ação. David Mitrany desenvolve a idéia da cooperação internacional considerando que o caminho mais seguro para integração e para a paz é o da criação da cooperação em certas tarefas funcionais de natureza técnica e econômica e não o da criação de novas estruturas institucionais no plano político.

“David Mitrany, em cima do fracasso da Sociedade das Nações, desenvolve o paradigma funcionalista, ancorando-o numa perspectiva utilitarista, onde o político se acha subordinado ao técnico, e onde o Welfare State, sobrecarregado, transfere parcelas limitadas de sua competência a instituições transnacionais”.⁵

Segundo David Mitrany a cooperação começa por aspectos técnicos e não políticos, o que acaba por eliminar a “suspeita” entre os Estados. Haveria assim um aumento do número de organismos internacionais, que acabaria por conduzir à instituição de uma coordenação entre eles. Tais relações tiram dos Estados-membros a competência de decisão autônoma sendo então obrigados a respeitar as decisões da organização maior, ou seja, a integração política aceita um novo centro decisório, no qual os atores políticos dirigem suas legislações e atividades políticas.

Na linguagem corrente a palavra Integração corresponde "à junção das diversas partes no todo". Sob a visão funcionalista a União Européia pode ser observada com o crescente aumento das responsabilidades e do poder de decisão das instituições supranacionais criadas ao longo do processo da construção da União Européia. A autoridade criada estabelece uma rede de relações que é sobreposta à idéia das relações diretas entre os Estados-membros a exemplo da criação de um espaço interno sem fronteiras, e da formação e aprofundamento da integração econômica com o desenvolvimento da União Econômica e Monetária, a

5 MEDEIROS, Marcelo de A. "Prerrogativas estatais, integração regional e lógica distributiva". *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. 2003, no. 58, p. 141-168.

criação do Banco Central Europeu, do Euro, na criação dos fundos estruturais e de coesão, e nas políticas regionais apoiadas no Fundo de Europeu de Desenvolvimento Regional – FEDER.

Teoria Neofuncionalista

A teoria funcionalista foi complementada pelos trabalhos dos “neofuncionalistas”, que deram maior destaque às questões políticas dos processos de integração, desviando um pouco do caráter econômico de seus predecessores. Essa teoria, credita uma ênfase estratégica às instituições centrais no processo de integração. Os neofuncionalistas idealizam a integração europeia como um processo onde as instituições supranacionais vão gradualmente expandindo as suas competências produzindo como efeito principal a decomposição das soberanias nacionais, diminuindo a importância das fronteiras entre os Estados bem como sua autonomia. Este modelo prevê o aparecimento de um “super-Estado regional”.

A teoria neofuncionalista assume que as instituições centrais da Comunidade não só exercem uma grande influência mas também produzem efeitos independentes nas políticas dos Estados-membros contribuindo desse modo para consolidar significativamente o próprio processo de integração por meio da transferência gradual das competências dos Estados para uma nova autoridade supranacional. A doutrina neofuncionalista da integração foi desenvolvida essencialmente por Ernest Haas e Leon Lindberg.

“De acordo com a definição de Ernest B. Haas, entende-se por integração o processo pelo qual os agentes políticos de várias áreas nacionais procuram transferir as suas lealdades, expectativas e atividades políticas para um novo centro mais abrangente, cujas instituições possuem ou pretendem jurisdição sobre os pré-existentes Estados nacionais”⁶

A tese de Ernest Haas se diferencia da tese de Mitrany no sentido que este considera a integração política como sendo uma consequência do aspecto da

6 MOREIRA, A. *Teoria das Relações Internacionais*. Porto: Almedina, 1999. p. 489

cooperação técnica, enquanto Haas considera ser necessário uma ação política suplementar. Para Haas, os Estados devem ser unidos por aquilo que os aproxima e não pelo que os diferencia, defendendo que as organizações internacionais, tendo em vista que os Estados em tempo de paz devem trabalhar em conjunto. Os Estados delegarão cada vez maiores competências às organizações funcionais, que podem e devem acelerar o processo de integração.

Considerando que o processo de integração econômico pode levar ao aprofundamento das relações de cooperação que conduziria automaticamente a uma comunidade política, as instituições centrais por meio de debates levam os diversos grupos a organizarem-se proporcionando uma dinâmica que progressivamente desencadearia um processo de politização gradual chegando à criação de uma união entre os Estados, ou seja uma Federação. A este fenômeno Haas chamou de “*spill over*”.

Avaliando o processo de integração europeia sob a ótica de Haas, a experiência da Comunidade do Carvão e do Aço – CECA pode ser vista como o fator precursor que criou a União Europeia, por meio dos diversos Tratados que culminaram na Constituição Europeia. O contínuo crescimento da demanda por maiores meios de integração desencadeou o “*spill over*” formando o Conselho de Ministros, o Tribunal de Justiça e Assuntos Internos, bem como a figura do Ministro de Negócios Estrangeiros. Ainda que a integração política não se mostre pronta, o processo de integração em diversos setores de forma contínua pode levar a União Europeia a uma integração total.

“Para Leon Lindberg, a integração política é o processo que exige dos Estados a renúncia ao desejo e à faculdade de conduzir, independentemente uns dos outros, a sua política externa e suas principais políticas domésticas, estabelecendo um meio de tomar decisões em conjunto ou delegar o processo de decisão a um novo órgão central”.⁷

7 FERNADES, A. J. *Relações Internacionais Contemporâneas*. Itajaí: Univali, 1998. p. 150

Lindberg procura explicar o processo de integração europeu por meio de dois indicadores: **(1)** a extensão da comunidade política e **(2)** a capacidade institucional do sistema. Neste sentido, quanto à dimensão da extensão, as políticas de desenvolvimento econômico são definidas pelo sistema comunitário europeu obrigando a existência de demandas ainda maiores de integrações em diversos setores como no setor agrícola, segurança pública, direitos de propriedade, política comercial, monetária etc. Ainda que o Estado seja o principal centro de decisão, suas ações foram diminuídas em favor do progresso de integração e da ação comum da União.

No segundo plano, quanto à dimensão da capacidade do sistema, denota que a ação da Comunidade em alguns domínios comuns resulta da incapacidade objetiva dos Estados-membros em resolver certos problemas, delegando às instituições comunitárias o poder de atuar. Esta dimensão pode ser verificada na União Europeia no princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade desenvolvidos em Maastricht e redesenhados em Amsterdã, exclusivamente para regular as ações de caráter comum executadas pela União Europeia com o objetivo de ser mais eficaz que seus Estados-membros.

Teoria Federalista

A teoria federalista justifica a integração através da criação de um quadro institucional onde as diversas comunidades políticas conservam certa autonomia. No campo federalista os estudos do processo de integração estão orientados através da criação de estruturas institucionais federalistas. “Vários autores se destacam na doutrina federalista como Carl Friedrich e Denis de Rougemont, mas o principal e mais representativo autor desta teoria é Amitai Etzioni que estabelece a integração política postulada em três características: sendo: **(1)** a Comunidade possui um controle efetivo sobre os meios de violência; **(2)** a Comunidade dispõe de um centro de decisão capaz de afetar de maneira significativa a distribuição dos recursos e dos benefícios aos seus membros; e **(3)** a Comunidade constitui o principal centro de

identificação política para a grande maioria dos cidadãos politicamente sensibilizados”.⁸

A doutrina federalista prevê a criação de um governo central dispondo de poder que engloba, desde o seu início, a integração política nas matérias de política externa, segurança e defesa, e não aceita que este poder esteja revestido apenas da delegação parcial de soberania, ele exige uma delegação total da soberania em matérias de ação comum da comunidade. Dada à concepção do atual momento da União Européia em matéria de política externa e defesa, que segue claramente atrelada a Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN, esta teoria, ainda que relevada por adeptos do modelo federalista não se aplica ao modelo de integração europeu.

Teoria Pluralista

A teoria pluralista também chamada de teoria das comunicações desenvolve a integração por meio das “redes de comunicações e transações” como trocas comerciais, correio, turismo, investimento etc. que por meio da unificação de suas atividades venham a formar uma comunidade integrada. Seu principal articulador é Karl Deutsch.

Deutsch afirma que uma comunidade de segurança é um grupo de pessoas que se torna “integrado”. “A integração se caracteriza por um sentido de comunidade, com instituições que assegurem por “longo tempo” as expectativas de mudança pacífica”, o sentido de comunidade ocorre quando as pessoas acreditam terem chegado a um comum acordo com os demais membros do grupo.⁹

De acordo com a teoria do pluralista da integração, o processo não levaria ao fim do Estado nacional, mas estabeleceria o fim das guerras entre eles sendo este o objetivo principal deste processo, e que alcançaria tal proposta por meio da criação de uma área de segurança internacional. De acordo com esta teoria, inicialmente os Estados-membros não perderiam sua soberania, entretanto, conforme o processo de

⁸ Idem p. 152

⁹ MELLO, Celso D. de A. *Direito Internacional da Integração*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. p.105

integração se consolida na comunidade, a soberania e o poder de ação individual dos Estados-membros são substituídos gradativamente até atingir uma integração completa dando origem a uma união política, de caráter do federalista. A integração política será viável se houver uma transferência de lealdade e expectativas, bem como de atividades políticas, a um novo centro de poder, que passa a ter jurisdição sobre os demais centros de decisão já existentes nos respectivos Estados-membros.

Karl Deutsch estabeleceu dois tipos de comunidades integradas politicamente: a **primeira** chamada de “*comunidade de segurança amalgamada*”, na qual os Estados-membros antes autônomos delegam parte do seu poder soberano a um novo centro por meio da adesão a instituições governamentais comuns que levará a um novo modo de vida baseado na consciência de unidade política. A **segunda** chamada de “*comunidade pluralista*”, (*comunidade de segurança não-amalgamada*), é aquela onde os Estados-membros mesmo conservando o essencial da soberania e da autonomia, alcançam um grau intenso de interação nos mais variados domínios e passam a recorrer a métodos institucionalizados para resolver pacificamente suas divergências ao longo de um período suficientemente prolongado para tornar a hipótese de guerra entre eles improvável ou implausível.

Avaliando a tese de Deutsch no contexto da União Européia fica claro que a proposta que mais se adapta a integração européia é a segunda, baseada na manutenção de uma grande dose de autonomia e soberania em decisões sobre as ações referentes à política externa. Obviamente os Estados-membros mais influentes politicamente no interior da União Européia são resistentes em transferir suas ações às instituições européias em matéria de segurança, deixando óbvio o não cumprimento da condição essencial para a ocorrência desta teoria que é a lealdade. Ainda que exista um alargamento dos debates na busca de uma ação política comum e um aumento significativo das potencialidades administrativas e econômicas da União Européia, não há um senso de compatibilidade de valores comuns pelas elites políticas, logo, uma solução do tipo de comunidade amalgamada, segundo Deutsch ainda não está presente no contexto europeu.

PRIMEIRA PARTE

1 - DO PÓS-GUERRA A MAASTRICHT – A FORMAÇÃO DO ESPAÇO EUROPEU

1.1 As Instituições Europeias do Pós-Guerra

O processo de unificação da Europa foi ganhando corpo ao longo dos anos do pós-guerra por influências das idéias, das condições políticas e das condições econômicas e sociais de seu espaço, passando por fases distintas ao longo de sua evolução. A primeira destas fases é caracterizada por um período que antecedeu à criação da primeira organização comunitária, onde os pressupostos políticos, econômicos, sociais e militares idealizados por diversas configurações estavam delineados na vontade de se estabelecer a paz por meio de uma união do tipo federal.

Terminada a Segunda Guerra Mundial, saem vencedores os EUA e a URSS. As duas superpotências convencidas da força superior das suas ideologias estabeleceram a bipolaridade no mundo, criando uma turbulência política em relação à adesão destas ideologias. A estes acontecimentos acrescentaram-se os desejos dos países da África e da Ásia que participaram do conflito, que reivindicavam suas independências junto às metrópoles enfraquecidas. Essas circunstâncias e a vontade de construir uma paz duradoura levaram ao desenvolvimento de movimentos de resistência política evidenciando a consciência da necessidade de retomar e reforçar a idéia da União dos Estados Europeus.

Os movimentos de resistência na Europa mantiveram suas reuniões durante a guerra mesmo que muito arriscadas, e não deixaram de manifestar uma forte corrente em busca de uma unidade europeia de caráter federalista, principalmente na Itália, França, Bélgica e na Holanda. Os precursores da resistência foram os antifascistas italianos Altiero Spinelli e Ernesto Rossi que, presos em Ventotene, nas ilhas Lipari, fundaram clandestinamente em Junho de 1941, o chamado Manifesto de Ventotene. Este movimento tinha idéias para uma constituição europeia elaborada por uma Assembléia ratificada pelos parlamentos nacionais. Em 1943, em Milão o grupo de Ventotene criou o Movimento Federalista Europeu que propôs a criação de

uma Federação Européia com transferência das soberanias nacionais e com a criação da cidadania européia para os habitantes dos países membros, com o direito de eleger seus governantes federais e com leis específicas estabelecidas para este espaço federal.

O europeísmo, baseado em lealdade política foi um projeto para o estabelecimento de um espaço chamado de Estados Unidos da Europa. Idealizado por Henri Frenay, Georges Bidault, Albert Camus, Pierre-Henri Teitgen, Edmond Michelet e François de Menthon, o movimento sugeria uma ordem européia fundada em unidades políticas consolidadas em um sistema que estruturaria o espaço europeu por meio de uma gestão política unificada.

Essa idéia era partilhada por vários jornais, dos quais se destaca o “Combat”, fundado em 1941 que publicava artigos que proclamavam os Estados Unidos da Europa, considerando a resistência como a esperança da Europa. Mais tarde em 1944 esse jornal daria origem a Declaração das Resistências Européias, sob o título “A Europa de Amanhã”.

Dentro da própria Alemanha, a resistência ao nazismo também alimentava o europeísmo. Carl Friedrich Gördeler, numa reunião secreta, em março de 1943, considerava: “Unificação da Europa com base em Estados europeus independentes” esta unificação deveria efetuar-se por etapas sendo:

- (1) Uma união econômica européia, com um conselho econômico com sede permanente, deveria ser imediatamente criada;
- (2) A unificação política não precederia naquele momento, mas deveria haver uma união econômica;
- (3) A busca de adesão para mobilização contra o nazismo pela defesa de uma liga permanente da paz;
- (4) A união das nações européias com uma comunidade européia para a reconstrução econômica.

Antes de terminar a guerra, os resistentes conseguiram se reunir em Genebra em março de 1944 e aprovaram a Declaração dos Resistentes Europeus, através da qual proclamaram a necessidade de ultrapassar as idéias do

nacionalismo e da soberania absoluta do Estado por intermédio de uma organização federal no objetivo de obter: segurança, justiça social, utilização dos recursos econômicos a favor da coletividade, e a realização plena da vida nacional.

O objetivo desta reunião era propor a criação de uma União Federal entre os povos europeus composta de um governo diretamente responsável pela união por meio da criação de um exército sob as ordens deste governo, e conseqüentemente a extinção de qualquer exército nacional. A união também deveria criar um Supremo Tribunal capaz de julgar todas as questões respeitando à interpretação de uma futura Constituição Federal, que observasse os conflitos de interesse entre os Estados-membros ou entre a Federação.

Impulsionado por Churchill, em Maio de 1947 é criado o movimento “Europa Unida”, contrário aos órgãos supranacionais e a favor de uma cooperação intergovernamental. Em 1º de Junho, René Courtin cria o Conselho Francês para uma Europa Unida que será posteriormente integrado no Movimento Europeu. A idéia da Federação ganhou destaque na Europa, e em Maio de 1948 deu-se a fundação da União Européia dos Federalistas, que foi presidida por Churchill, e caracterizada como principal Movimento para a Europa que se alinhava ao imenso desejo de paz das populações européias.

Promovidas pelos democratas cristãos, em Junho de 1947, são criadas *Nouvelles Equipes Internationales*, posteriormente, em 1965, passa a ser denominadas *Union Européenne des démocrates-chrétiens* (União Européia dos Democratas Cristãos).

Em 3 de junho de 1947, dá-se a Criação do Movimento dos Estados Unidos Socialistas da Europa, redenominado em 1961 como a Esquerda Européia. Em 31 Agosto de 1947 temos o Congresso da União Européia dos Federalistas em Montreux na Suíça, onde seriam discutidos ações baseadas na cooperação entre Estados soberanos e em 15 de Dezembro, as organizações unionistas e federalistas reúnem-se no âmbito de um comitê internacional de coordenação dos movimentos para a unificação da Europa. Por iniciativa dos vários movimentos federalistas, os desejos e vontades sobre os “Estados Unidos da Europa” são discutidos no

Congresso de Haia em 1948, onde os debates seriam sobre a criação de instituições supranacionais e o abandono da soberania dos Estados.

“O Congresso da Haia foi marcante na afirmação da necessidade de criação de uma união econômica e política entre os europeus. Quase mil delegados, doze antigos primeiros-ministros, inúmeros ministros e parlamentares, personalidades de todas as partes do mundo”, (dentre eles Denis de Rougemont e Raymond Aron), juntaram-se na procura da determinação dos meios para conseguir a desejada “união na diversidade”.¹⁰

O Congresso ocorreu de 7 a 10 de Maio de 1948 e teve como objetivo definir um programa de ação global para a Europa Unida, e como consequência de suas expectativas surgiu o “Movimento Europeu” que contribuiu para a criação de um núcleo de idéias e objetivos, que mais tarde, foi a semente das futuras Comunidades Européias. Assim, as principais propostas do Congresso de Haia foram:

- (1) Contribuir para criar e exprimir a opinião pública européia;
- (2) Recomendar as medidas imediatas adequadas ao estabelecimento progressivo, tanto no plano econômico como no plano político, da unidade necessária da Europa;
- (3) Examinar os problemas jurídicos e constitucionais colocados pela criação de uma união ou de uma federação, assim como as suas consequências econômicas e sociais;
- (4) Preparar planos para esse efeito.

“Haia também foi responsável pela criação de um Manifesto intitulado “A Mensagem aos Europeus”, o qual contém sugestões sobre a criação de um tribunal, capaz de sancionar a Carta dos Direitos do Homem, de uma assembléia Européia representando as forças da proposta união de Estados, de um organismo econômico comum, bem como de um centro europeu de cultura”. (FERNANDES: 1998, p.166).

“O Congresso de Haia assinala outro elemento forte à dinâmica da unificação. Contou com a participação de 750 delegados e de inúmeras

10. FERNANDES, J. A. *Relações Internacionais Contemporâneas*. Itajaí: Univali, 1998, p. 166.

organizações europeístas, e também foram apresentadas duas modalidades de processo de integração: “cooperação intergovernamental” com instituições de poderes consultivos e sem transferência de soberania; e “integração federal” com instituições de poderes supranacionais e coesão parcial de soberania. Essa última proposta envolveu-se com o compromisso de criação de um processo de integração econômica regional, constituindo a CECA”.¹¹

Os esforços desenvolvidos após a Segunda Guerra Mundial culminaram no incremento de movimentos de reorganização política e social na Europa. A expressão “Conselho da Europa” foi proferida muitas vezes por Churchill durante a Segunda Guerra, porém seu estatuto foi criado em Londres por dez Estados que aprovaram o Conselho com objetivo de promover maior integração entre seus membros. Uma organização de cooperação política, social e cultural, que se preocuparia primordialmente com a garantia e defesa dos direitos do homem e com o bem estar das populações dos Estados-membros.

“O Conselho da Europa é uma organização política fundada em 5 de Maio de 1949. (...) conta atualmente 43 Estados-Membros de toda a Europa e tem a sua sede em Estrasburgo (França). A organização tem como objetivos principais promover a democracia, os direitos humanos e o primado do direito e ainda elaborar respostas comuns aos desafios políticos, sociais, culturais e jurídicos enfrentados pelos Estados-Membros. Tornou-se como resultado das grandes alterações ocorridas na Europa Central e de Leste nos últimos anos, o maior fórum intergovernamental e interparlamentar do continente”.¹²

O Conselho da Europa estabeleceu quatro objetivos fundamentais, sendo :

I) O objetivo do Conselho da Europa é o de realizar uma união mais estreita entre os seus Membros, a fim de salvaguardar e de promover os ideais e os princípios que são o seu patrimônio comum e de favorecer o seu progresso econômico e social.

11 STELZER, J. *União Européia e Supranacionalidade*. Curitiba: Juruá, 2004. p.14

12 FERNADES, J. A. *Relações Internacionais Contemporâneas*. Itajaí: Univali, 1998. p. 167..

II) Este objetivo será prosseguido, por meio dos órgãos do Conselho, através do exame de questões de interesse comum, pela conclusão de acordos e pela adoção de uma ação comum nos domínios econômico, social, cultural, científico, jurídico e administrativo, bem como pela salvaguarda e desenvolvimento dos direitos do homem e das liberdades fundamentais.

III) A participação dos Membros no Conselho da Europa não deve afetar a sua contribuição nas tarefas das Nações Unidas e de outras organizações ou uniões internacionais das quais façam parte.

IV) As questões relativas à defesa nacional não são da competência do Conselho da Europa.

O Conselho da Europa, diante de seus objetivos, procurou estabelecer a compreensão mútua entre os povos da Europa desenvolvendo o desejo de criar uma identidade europeia baseada nos valores humanos e na melhoria de vida dos europeus, conforme estabelecido no Artigo 3º do seu Estatuto:

*“Todos os Membros do Conselho da Europa reconhecem o princípio do primado do Direito e o princípio em virtude do qual qualquer pessoa colocada sob a sua jurisdição deve gozar dos direitos do homem e das liberdades fundamentais, comprometendo-se a colaborar sincera e ativamente, conforme definido nos objetivos fundamentais”.*¹³

O desenvolvimento deste Conselho se fundamentou em dois grandes pilares do Congresso de Haia sendo: **(1)** A proposta de uma evolução conjunta dos países europeus; **(2)** A proliferação de regimes democráticos e pluralistas na Europa.

A Europa após a Segunda Guerra apresentava gravíssimas deficiências econômicas. O continente havia passado por uma década de turbulência e depressão causando aos países uma forte escassez de recursos, alimentada pelas imensas necessidades de dinheiro para a reconstrução dos Estados. Neste cenário de escombros e limitações surge em 1947 o “Plano Marshall”, que marcou o começo de uma verdadeira cooperação econômica intra-européia.

¹³ Estatuto do Conselho da Europa. Londres, 5 de Maio de 1949. Disponível em: < <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/euro/1.htm> > Acesso em 01 abr. 2006.

*“O Plano Marshall, cujo nome se deve ao Secretário de Estado norte-americano George Marshall foi aprovado pelo Congresso americano em março de 1948. O Valor de US\$13,15 bilhões seria reservado ao programa de apoio. Inglaterra, França, Itália, Alemanha Ocidental e Holanda foram os principais beneficiários dos recursos destinados pelo plano. Em 1950, os países europeus já apresentavam um significativo crescimento nos seus PIB’s, na sua produção industrial e na sua produção agrícola”.*¹⁴

O plano surgiu, porque os EUA perceberam que sem a existência de cooperação qualquer ajuda seria inútil. Mais tarde em 1948 se deu a criação Organização Européia de Cooperação Econômica – OECE, que ficaria responsável pela coordenação e distribuição da ajuda dos EUA para a Europa. Esta foi uma das primeiras organizações que agruparam grande parte dos países da Europa ocidental. A OECE ajudou a liberalizar o comércio entre os estados membros, introduziu idéias que visavam acordos monetários e desenvolveu a cooperação econômica em aspectos concretos, em busca da integração.

A tentativa de efetuar a passagem da fase de cooperação para a fase de integração não aconteceu. Os principais motivos para a não integração foram: em **primeiro** lugar, os fatores de ordem político-militar estavam voltados principalmente para a ameaça soviética que atraía adeptos ao seu modelo no leste europeu, em **segundo** lugar, havia o temor do rearmamento da Alemanha que poderia desestabilizar a paz naquele momento.

Neste contexto, inicia-se uma fase de tratativas e acordos importantes para a solução do impasse econômico e político. Dentre eles os mais importantes são:

(1) No interesse de manter a defesa da Europa Ocidental se dão as assinaturas do Tratado de Dunquerque em 4 de março de 1947 pela França e Inglaterra estabelecendo a assistência mútua movido pela crença do ressurgimento do expansionismo alemão.

(2) O tratado de Bruxelas assinado em 17 de março de 1948 pela França, Inglaterra e pelos países do BENELUX, movidos pela conscientização que a ameaça

14 GASPAR, C. “Aliança Atlântica e o método dos alargamentos”. *Revista do Instituto Português de Relações Internacionais*. Portugal: Maio de 2002.

não estava no expansionismo alemão e sim na radicalização da guerra fria e na força do bloco soviético.

(3) O Tratado do Atlântico Norte assinado em 04 de agosto de 1949 com o propósito de impedir qualquer agressão armada na área da Europa Ocidental reconhecendo a liderança americana, aceitando a presença de tropas americanas em solo europeu.

Inicialmente a assinatura não criou nenhuma organização de defesa, apenas em 20 de setembro de 1951, em Otawa, seus membros se reuniram para estabelecer uma verdadeira organização com fins de cooperação militar, política, técnica e científica. O tratado então se torna um pacto com ênfase na defesa mútua regional compatível com a Carta das Nações Unidas que se estende do Atlântico Norte ao Mediterrâneo.

1.2 A formação das Comunidades e a construção do Espaço Económico Europeu

A segunda fase da unificação europeia pode ser entendida com a criação das instituições comunitárias. Os principais fatores que impulsionaram esta fase foi o Plano Schuman¹⁵ e a assinatura dos Tratados de Paris e de Roma, dando a origem da criação das três organizações comunitárias, Comunidade Europeia do Carvão e do Aço – CECA, Comunidade Europeia de Energia Atômica – EURATOM e a Comunidade Económica Europeia – CEE. Em 1950 o Plano Schuman, nasceu de um discurso proferido na Sala do Relógio do Quai d'Orsay em 9 de maio de 1950, onde Robert Schuman declara:

"Senhores, não se trata de palavras vãs, mas de um ato ousado e construtivo. A França age e as conseqüências da sua ação podem ser imensas. Assim o esperamos. A França age em defesa da paz (...) e associa-se à Alemanha. A Europa nasce assim, uma Europa solidamente unida e fortemente estruturada. Uma Europa em que o nível de vida subirá graças à junção das produções e à ampliação de mercados que provocarão a baixa de preços (...) A Europa não se fará de uma só vez nem por um esforço conjunto, mas resultará de realizações concretas que exigem, em primeiro lugar, uma solidariedade de fato. O governo francês propõe que se submeta o conjunto da produção franco-alemã de carvão e aço a uma autoridade comum, numa organização aberta à participação de outros países da Europa. Pôr em comum à produção do carvão e do aço assegurará, de imediato, o estabelecimento de bases comuns de desenvolvimento económico; primeira etapa da Federação Europeia (...)"¹⁶.

A proposta de Schuman centrava-se na utilização dos recursos do carvão e do aço nos países europeus. Ele propunha que estes recursos deveriam ser colocados sob uma autoridade comum, tendo por objetivo instituir uma verdadeira cooperação europeia com vistas à integração política e económica. A colocação das

15 O primeiro passo para a criação da Comunidade Europeia foi dado pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros francês, Robert Schuman, que em 9 de Maio de 1950 propôs um plano delineado por Jean Monnet, para integrar e gerir em comum a produção franco-alemã de carvão e aço. Esta medida de integração económica procurava desenvolver a ligação entre a França e a Alemanha, afastando definitivamente o espectro da guerra. Declaração disponível em < <http://www.historiasiglo20.org/europortug/ante2.htm#Schuman-T.Roma> > Acesso em: 04 mar. 2006.

16 Retirado da íntegra do texto apresentado por Robert Schuman, Ministro Francês dos Negócios Estrangeiros, e que levou à criação da União Europeia. Disponível em: < http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_pt.htm > Acesso em: 01 mar. 2006

indústrias pesadas - objetivamente àquelas que podem transformar aço em material bélico - sob uma liderança única parece constituir um início de reconciliação e de cooperação entre a França e a Alemanha, bem como um primeiro estímulo para uma “União de Estados Europeus”. A marca principal desta fase é a adesão ao plano pela Alemanha, Itália e pelos países do BENELUX. Neste processo de adesão, lançavam-se as bases da cooperação pacífica entre as nações europeias depois de séculos de guerras e separações históricas.

“No ano de 1948, a Bélgica, a Holanda e Luxemburgo associam-se e formam o BENELUX. A Convenção BENELUX de 1944 (firmada em Londres, em 5 de setembro de 1944, e completada pelo Protocolo da Haia de 14 de março de 1947) objetivava que esses países se propunham, resumidamente, a criar um território econômico no qual nada se oporia à livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas e a eliminar qualquer discriminação entre produtos e produtores nacionais respectivos, a instaurar uma política econômica, financeira, fiscal e social coordenada, a instituir uma tarifa externa comum, a estabelecer uma política comercial e cambial comum em relação a terceiros países e a promover o bem-estar econômico e social de seus povos”. (FERNANDES: 1998, p. 197).

O Tratado de Paris¹⁷, em 1951 instituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço – CECA, consolidando a proposta de Schuman e assinalando o aceite de todos. O tratado coloca sob uma superintendência de um organismo supranacional as indústrias de base da Alemanha Federal, da França, da Itália e dos três países do BENELUX. A primeira "Comunidade Europeia" assinada em Paris, entrou em vigor no dia 25 de Julho de 1952. Em seu Artigo 2º temos a clara intenção da missão assinada pelos países constituintes, sendo:

“Comunidade Europeia do Carvão e do Aço tem por missão contribuir, de harmonia com a economia geral dos Estados-membros e pelo estabelecimento de um mercado comum nos termos do artigo 4.º, para a expansão econômica, para o

17 O Tratado que instituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço – CECA, denominado Tratado de Paris, foi assinado em 18 de Abril de 1951. Pela primeira vez, um grupo de Estados aceita empenhar-se na via da integração. O Tratado permitiu lançar as bases da arquitetura comunitária, instituindo uma "Alta Autoridade", uma Assembleia Parlamentar, um Conselho de Ministros, um Tribunal de Justiça e um Comitê Consultivo. Disponível em: <http://europa.eu/abc/history/1951/index_pt.htm> Acesso em 01 mar. 2006

*aumento do emprego e para a melhoria do nível de vida nos Estados-membros. A Comunidade deve promover o estabelecimento progressivo de condições que garantam, por si próprias, a repartição mais racional da produção ao mais elevado nível de produtividade, salvaguardando, ao mesmo tempo, a manutenção do nível de emprego e evitando provocar, nas economias dos Estados-membros, perturbações fundamentais e persistentes”.*¹⁸

O termo supranacional, pode ser identificado nas origens do Tratado da Comunidade Européia do Carvão e do Aço – CECA com uma especificidade que resulta do fato de ser simultaneamente uma organização de Estados que cooperam entre si, mas que, por outro lado, se sobrepõe a esses mesmos Estados uma Alta Autoridade capaz de decidir sobre as questões da produção e utilização destes recursos, e ainda, capaz de “vigiar” o funcionamento deste regime conforme Artigo 9º do Tratado de Paris, sendo:

*“Os membros da Alta Autoridade exercem as suas funções em completa independência, no interesse geral da Comunidade. No cumprimento dos seus deveres não solicitam nem aceitam instruções de nenhum governo nem de nenhum organismo. Abstêm-se de qualquer ato incompatível com o caráter supranacional das suas funções (...) Cada Estado-membro compromete-se a respeitar este caráter supranacional e a não procurar influenciar os membros da Alta Autoridade na execução da sua função”.*¹⁹

*“O Tratado constitutivo do CECA distingue-se dos tratados até então celebrados pelo fato de conter traços de supranacionalidade: “conferem ao órgão executivo, a Alta Autoridade”, poderes diretos sobre as empresas no interior dos Estados-membros; (...) e resultam da cobrança do primeiro imposto europeu, cuja taxa é calculada em função da produção siderúrgica e carbonífera. (...) Além da Alta Autoridade, a CECA comportava um Conselho de Ministros, uma Assembléia Parlamentar, um Tribunal de Justiça e um Comitê Consultivo”.*²⁰

¹⁸ Texto retirado da íntegra do Tratado que institui a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (1951). Disponível em:< <http://europa.eu.int/servlet/portail/EudorCall> > Acesso em 04 mar. 2006.

¹⁹ Idem.

O tratado de Paris, baseado nas idéias de Schuman, propôs uma estrutura para garantir o sucesso e a eficácia das ações. Essa estrutura era composta por:

(1) A Alta Autoridade, responsável por gerir a Comunidade Européia do Carvão e do Aço, é um órgão executivo independente composto por personalidades escolhidas por eles, com poderes proferidos pelos membros que lhes permitem tomar decisões em defesa dos interesses comuns vinculado aos Estados-membros.

(2) O Conselho de Ministros, representando o Governo dos “Seis” é responsável por exercer o poder de decisão.

(3) A Assembléia Parlamentar sob a responsabilidade da Alta Autoridade, é deliberante, dá pareceres, mas não pode legislar.

(4) O Tribunal de Justiça, tem a responsabilidade de julgar os litígios que possam surgir entre a Autoridade e os governos ou sociedades privadas.

(5) O Comitê Consultivo composto por representantes dos produtores, consumidores, trabalhadores e intermediários, tem por função dar assistência à Alta Autoridade.

O sucesso da CECA promoveu uma sensação de coragem entre os governantes, e incentivou busca para a construção de uma Europa Comunitária. Imbuídos deste propósito, em Junho de 1955 reúnem-se em Messina os ministros do BENELUX e propuseram a criação de uma nova Comunidade que promovesse a integração global de todas as atividades econômicas através da construção de um mercado comum europeu. Uma comissão presidida por Paul Henri Spaak²¹ seria encarregada de elaborar um relatório que servisse de base à redação do Tratado que constituiria a nova entidade.

Esse relatório propunha a criação de duas novas Comunidades: a Comunidade Econômica Européia – CEE e a Comunidade Européia de Energia Atômica – EURATON.²² No entanto, Jean Monet defendia outra idéia, ele preferia

20 FERNADES, J.A. *Relações Internacionais Contemporâneas*. Itajaí: Univali, 1998. p. 197.

21 Paul Henri Spaak, socialista belga, antes da Segunda Guerra Mundial ocupou diversos postos ministeriais. Desde 1941, foi um dos iniciadores da união aduaneira da Bélgica com os Países Baixos e Luxemburgo, que daria lugar finalmente em 1944 ao BENELUX. Chefe de Governo na Bélgica de 1946 a 1949 apoiou o ingresso do seu país na OTAN e em todas as iniciativas de integração européia. Em 1950, foi eleito presidente da OECE e do Conselho da Europa, dois anos mais tarde da Assembléia parlamentar da CECA. Ministro dos Negócios Estrangeiros de 1954 a 1957, dirigiu a comissão de especialistas que estudou a formação da Comunidade Econômica Européia e assinou o Tratado de Roma. Ocupou o cargo de Secretário Geral da OTAN de 1957 a 1961. Disponível em: < <http://www.historiasiglo20.org/europortug/biografias.htm#Spaak> > Acesso em: 01 abr. 2006.

continuar na linha da experiência conseguida pela Comunidade Européia do Carvão e do Aço – CECA e estabelecer pequenas integrações setoriais, privilegiando a europeização da energia atômica. No mês de maio de 1956, mais uma vez reúnem-se os ministros dos Negócios Estrangeiros dos seis países membros, onde nesta oportunidade, em Veneza, aprovam o Relatório Spaak²³ decidindo iniciar as negociações intergovernamentais que seria aberta a outros países europeus, com o objetivo de criar novas comunidades e estabelecer novas políticas comuns.

A abertura dada para a participação de outros países não surtiu o efeito desejado. O objetivo primordial era atrair mais Estados para a Comunidade, porém a Grã-Bretanha não aceita participar das negociações, alegando como motivo a participação em outros compromissos comerciais já estabelecidos com os países do Commonwealth²⁴ e com suas colônias.

Reunidos na Itália em 1957 em Roma e os países constituintes do CECA assinaram o Tratado de Roma, que instituiu a Comunidade Econômica Européia – CEE e a Comunidade Européia de Energia Atômica – EURATOM. O objetivo fundamental deste Tratado era a criação de uma entidade supranacional com personalidade própria que fosse capaz de gerir os interesses nestes domínios.

A missão fundamental da Comunidade Econômica Européia – CEE era formar um Mercado Comum que representasse uma forma de integração econômica, com abolição não só das restrições comerciais, mas também das restrições aos movimentos de fatores produtivos como trabalho e capital. Após algumas pequenas ratificações o Tratado de Roma entra em vigor em 1 de Janeiro de 1958, e nesta mesma data, a Assembléia Parlamentar e o Tribunal de Justiça

22 FERNADES, J.A. *Relações Internacionais Contemporâneas*. Itajai: Univali, 1998. p.183.

23 O Relatório Spaak, apresentado em Abril de 1956 aos Ministros dos Negócios Estrangeiros dos países da CECA, recomendava a criação de uma Comunidade Econômica Européia e de uma Comunidade Européia da Energia Atômica. Na conferência em Messina em 1955, os Ministros solicitaram a um Comitê de peritos sob a presidência do Ministro dos Negócios Estrangeiros belga Paul Henry Spaak, que examinasse os meios de realizarem uma integração econômica. O relatório Spaak tornou-se a base para o Tratado de Roma assinado em 25 de Março de 1957. Disponível em: <<http://dupond.ci.uc.pt/CDEUC/TRIND.HTM>> Acesso em: 01 mar.2006.

24 Commonwealth, também chamada de Comunidade Britânica foi criada em 1926, por ex-colônias da Grã-Bretanha, pela Austrália e Nova Zelândia. Com sede em Londres, um de seus objetivos era justamente abolir as tarifas comerciais entre seus participantes. A maior parte dos membros da Comunidade Britânica são identificados pelo símbolo inglês colocado no canto superior esquerdo de uma bandeira toda azul: Austrália, Nova Zelândia, Ilhas Cook, Bermudas, Ilhas Virgens Britânicas, Ilhas Cayman, Montserrat, Ilhas Pitcairn, Turks e Caicos, Tuvalu, Fiji, Bahamas e Canadá. Disponível em <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Commonwealth>> Acesso em: 04 abr. 2006

passam a ser comuns às três comunidades; dando desta forma início a última fase, ou seja, a fase de unificação das entidades.

O Tratado que instituiu a CEE afirmava, que os Estados signatários estavam determinados a estabelecer os fundamentos de uma união estreita entre os países europeus, objetivando da integração progressiva dos diferentes Estados-membros. Na prática, o que fundamentalmente se criou foi uma união aduaneira. Por isso a CEE ficou popularmente conhecida como "Mercado Comum". Foi acordado um processo transitório de 12 anos para a total abolição de fronteiras entre os países membros. Diante do êxito econômico trazido por uma maior fluidez comercial em 1 de Julho de 1968, suprimiram-se todas as fronteiras internas dos estados comunitários. Ao mesmo tempo, adotou-se uma Fronteira Aduaneira Comum para todos os produtos originários de outros países.

Este mercado comum aplicava-se na realidade exclusivamente à livre circulação de bens. O livre movimento de pessoas, capitais e serviços sofriam consideráveis limitações. Com efeito, seria preciso esperar pelo Ato Único de 1987 para que se desse um impulso definitivo que permitiu em 1992 o estabelecimento de um mercado único. Outro elemento importante acordado em Roma foi à adoção de uma Política Agrícola Comum – PAC. Essencialmente a PAC estabelece a liberdade de circulação dos produtos agrícolas dentro da CEE e a adoção de políticas altamente protecionistas que garantem aos agricultores europeus um nível de cotas suficiente para evitar a concorrência de outros países. Com o objetivo de financiar a PAC, foi criada, em 1962, o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola - FEOGA.

1.3 A Supranacionalidade e Soberania

*“O significado do termo supranacional expressa um poder de mando superior aos Estados, resultando da transferência de soberania operada pelas unidades estatais em benefício da organização comunitária, permitindo-lhe a orientação e a regulação de certas matérias, sempre tendo em vista os anseios integracionistas”.*²⁵

“A Supranacionalidade traz a exata noção do mecanismo de delegação dos poderes soberanos e do exercício de tais poderes pelos órgãos comunitários como entidades situadas em grau de hierarquia superior ao dos Estados-membros. Esclarece João Mota de Campus, citando Schuman”.²⁶

“(...) a supranacionalidade situa-se a meio caminho entre, por um lado, o individualismo internacional, que considera intangível a soberania nacional e não aceita outras limitações desta soberania que não as resultantes de obrigações consensuais, ocasionais e revogáveis, e, por outro, a federação de Estados subordinados a um super-Estado, dotado de soberania própria”.

O termo soberania foi definido por Jean Bodin no final do século XVI – 1576, em seu trabalho intitulado *“Les Six Livres de la République”* que definiu soberania como *“um poder que não tem igual na ordem interna nem superior na ordem externa”*. O poder soberano é, assim, um poder supremo, que não está limitado internamente por nenhum outro, e um poder independente, que não está subordinado a qualquer outro. (FERANDES: 1998, p.38). A origem do conceito soberania, portanto, está intimamente relacionada com a consolidação do poder do Estado. Assim, a soberania pode ser vista sob dois ângulos, externamente, onde há uma relação de igualdade de um Estado para com outro; e internamente, onde exerce a sua supremacia dentro dos limites territoriais.

No processo de integração da Europa, o termo “soberania” em sua expressão clássica não pode ser aplicado, pois existe um compartilhamento de

25 STELZER, J. *União Européia e Supranacionalidade: desafio ou realidade?*. Curitiba; Juruá, 2004. p. 75

26 GOMES, E. B. “União Européia e Mercosul: Supranacionalismo versus Intergovernabilidade”. *Revista Cena Internacional*, Ano 3 – nº2, Dez/2001, p. 176.

poderes em alguns assuntos de interesses comuns. Assim, a concepção de soberania, no cenário europeu é de certa forma oposta à visão clássica no que se refere à divisão de poderes e à delegação do poder definitivo do Estado.

O motivo que leva a essa nova concepção se baseia na oportunidade que a cooperação intergovernamental atribui ao processo decisório coletivo em prol das otimizações da aproximação entre os Estados-membros, bem como nas afinidades dos interesses econômicos comuns. Neste caso, a União Européia vem oscilando entre uma estratégia de cooperação, baseada em práticas intergovernamentais e tomada consensual de decisão; e uma estratégia de integração, com criação de instituições supranacionais, com decisão estabelecida por maioria.

Com o intuito de atingir os objetivos da integração, a União Européia procurou estabelecer um poder supranacional. Este poder é direcionado à realização dos interesses da coletividade, sem proporcionar a perda de soberania dos Estados-membros, porém, buscou criar restrições no âmbito das decisões pertinentes ao processo de integração, com a delegação da soberania a uma instituição supranacional, que com isso, reduziu os conflitos por meio da criação de Tratados que permitiram avaliar a soberania em termos contemporâneos, ou seja, não mais como a propriedade indissolúvel do Estado, mas como um poder limitado por uma acentuada interdependência entre os Estados-membros, levando à formação de competências comuns e decisões compartilhadas.

O novo entendimento da concepção de soberania, leva a conclusão que a mesma pode ser exercida coletivamente. Assim, os Estados-membros limitam seus próprios direitos soberanos, transferindo-os, em certos aspectos de interesse comum, para instituições em relação às quais não detêm controle direto. A transferência de parcelas de soberania significa a abdicação de parte do poder decisório em relação às questões pontuais de interesse comum ao bloco. A soberania exercida pelas instituições comunitárias em contrapartida, estabelece limitações de áreas de tomada de decisão do Estado em favor do órgão supranacional. A expressão limitação de soberania significa que, nestas áreas específicas, os Estados-membros não podem tomar decisões livremente, pois transferiram seus direitos soberanos respectivos para a Comunidade supranacional.

No final dos anos 50, Ernest Haas elaborou um modelo para avaliar a integração europeia, regida pela expressão “*spill over*” que cria uma demanda sempre subsequente na busca de respostas crescentes aos anseios da integração, promovendo uma expansão contínua, por meio da perseguição dos interesses nacionais (pressões) que forçam as autoridades a uma integração sucessiva dos diversos setores, culminando nas necessárias modificações na estrutura política por meio da ação conjugada de cooperações impelidas pelo movimento dos alargamentos, geridos pela expressão designada por Haas.

Seguindo nesta linha, a União Europeia passou a integrar-se com sucessivos instrumentos cooperativos. Essa integração constante, construída por meio das revisões dos Tratados teve como ponto de partida as pressões resultantes das interdependências criadas no setor econômico, que levou a necessidade da integração dos demais setores da política servindo como ponto crucial para o sucesso das propostas de integração da Comunidade Econômica Europeia – CEE, bem como da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço – CECA, onde esta última pode ser considerada como marco fundador da integração europeia para a busca da paz no continente.

A experiência europeia, no que se refere ao aspecto econômico, compõe apenas uma parte do fenômeno, a integração do mercado obrigou a continuidade do processo criando novos instrumentos para a realização de um objetivo maior, como o bem estar e a qualidade de vida dos europeus. Esse processo evolutivo é revelado nas próprias denominações conferidas à entidade supranacional, considerando-se que, nos primórdios de sua criação, houve a designação Comunidade Econômica Europeia, posteriormente, Comunidade Europeia e, atualmente União Europeia.

O processo de transformação da Comunidade Econômica Europeia em União Europeia foi baseado na delegação de competências, ou da soberania, pertencentes aos Estados-membros para a Comunidade e para a União Europeia. Por outro lado, esta delegação de soberania supôs que os órgãos supranacionais da União Europeia devem exercê-la de modo a difundir seus efeitos sobre todos os Estados-membros e, dentro destes, sobre os cidadãos, impondo-se sobre as normas internas destes Estados.

Conforme Joana Stelzer “a partir do Tratado da União Européia, o aprofundamento da integração verificou-se em diversos âmbitos: consagrou o espaço comunitário através da denominação União Européia, criou novos direitos para os cidadãos europeus (com a cidadania da União), conferiu mais poderes ao Parlamento, alargou o âmbito da responsabilidade da União Européia ao se estender às áreas de proteção ao consumidor e ao meio ambiente, política de saúde pública e industrial, infra-estrutura de transportes, etc”.²⁷

A União Européia pode ser vista como uma organização com vontade de permanência indefinida, formatada através de acordos e tratados e da contínua revisão dos instrumentos normativos, ou seja, as reformas constitucionais, que criadas principalmente pelo Ato Único Europeu que estabeleceu o funcionamento da Comunidade. O aumento dos poderes e funções da União Européia não deixou de criar reações sobre a perspectiva da soberania nacional. As reações adversas acontecem, principalmente, com relação a dois aspectos: **(1)** como deve ser feita a transferência de soberania dos Estados-membros para a União Européia; e **(2)** quais seriam os limites desta transferência cedidos pelos Estados-membros.

Cabe realçar que a soberania dos Estados-membros na União Européia, continua sendo mantida, porém com a aceleração do processo revisional, principalmente a partir da década de noventa, os poderes cedidos à União Européia muito provavelmente depois de transferidos, não voltam mais aos Estados cedentes. Por outro lado, estes poderes cedidos a União na prática são irrecuperáveis, aumentam continuamente o poder de decisão da União, subtraindo dos Estados-membros mais âmbitos da soberania. As reformas constitucionais são, desta forma, a força integradora que obriga os Estados a mudarem sua própria Constituição para adaptá-la a processos de integração.

No que se refere ao aspecto supranacional somente a União Européia tem demonstrado uma ação específica de soberania prevalecendo suas decisões e sua política sobre os Estados-membros integrantes. Historicamente vários traços de supranacionalismo podem ser verificados no Tratado da Comunidade Européia do

²⁷ STELZER, J. *União Européia e Supranacionalidade: desafio ou realidade?*. Curitiba: Juruá, 2004. p. 96

Carvão e do Aço, que estabeleceu a Alta Autoridade que detinha o poder de decisão sobre a produção e a aplicação dos produtos provenientes do carvão e do aço bem como seus meios de circulação no mercado. Os Estados-membros aceitaram uma organização de caráter supranacional, com poderes para criar e manter decisões superiores às decisões dos Estados, e colocar esta entidade em posição hierárquica superior aos órgãos nacionais. A criação deste organismo supranacional decorreu da própria vontade dos Estados-membros, dado que, através da assinatura do Tratado de Paris, acordaram em criar o referido organismo, delegando-lhe determinadas competências que se traduzia em deter poderes acima das autoridades nacionais.

A integração econômica presenciada pelo Tratado da Comunidade Econômica Européia – CEE também possui fortes traços de supranacionalismo. Com o objetivo de estabelecer o equilíbrio institucional, os Estados-membros delegam sua soberania a Comissão Européia, que é independente dos governos dos Estados-membros e tem como prerrogativa principal representar o interesse comum, com o monopólio da iniciativa legislativa propondo atos comunitários, e zelando para sua real aplicação. A Comissão dispõe para prosseguir em seu objetivo, dos meios para controlar os Estados-membros e as empresas.

No âmbito da sua missão, a Comissão tem poder de execução no que respeita à aplicação de políticas comuns. A Comissão também possui as responsabilidades sobre a Comunidade Européia de Energia Atômica – EURATOM estendendo seu caráter supranacional, podendo enviar inspetores para os territórios dos Estados-membros. Esses inspetores deverão ter acesso em qualquer momento, a quaisquer locais, informações e pessoas que, por motivos profissionais, se ocupem de materiais, equipamentos ou instalações sujeitos a salvaguarda. Em caso de infração às obrigações, a Comissão pode impor sanções às pessoas ou empresas responsáveis. Trata-se de sanções que vão da simples advertência até à retirada total ou parcial das matérias-primas ou materiais especiais, passando pela retirada de vantagens especiais (como a assistência financeira ou o apoio técnico) ou ainda pela colocação da empresa sob a administração de uma pessoa ou de uma entidade indicada.

O Ato Único Europeu em 1986 estabeleceu posições supranacionalistas em assuntos delicados no interior da União Européia. Primeiramente por iniciar os debates para a formação da União Económica e Monetária, e em segundo lugar estabeleceu pela primeira vez num Tratado, a cooperação em matéria de política externa. Esta cooperação em matéria de política externa assenta no estabelecimento de procedimentos de consulta e informação mútuas, na adoção de ações comuns e posições comuns propiciando a abertura para a criação de uma união política.

O Tratado da União Européia, ou de Maastricht, que promoveu a designação de “União Européia”, estabelece os critérios para a criação do “EURO” como moeda única, além de criar uma instituição supranacional o Banco Central Europeu – BCE, que tem por responsabilidade consolidar o espaço económico e monetário, centralizando a política monetária dos Estados-membros, e gradualmente eliminar as moedas nacionais, atuando como órgão máximo independente dos Estados-membros.

No tratado de Amsterdã de 1999, o carácter supranacional pode ser verificado no avanço considerável na garantia dos direitos humanos, que observados e respeitados por todos os Estados-membros. O Tratado estabelece que: “*A União Européia é fundada nos princípios da liberdade, democracia, respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais*”, acrescentando ainda que qualquer Estado-membro que violar os direitos humanos de forma séria e sistemática, poderá perder seus direitos em relação ao Tratado, ou seja, a União estará autorizada a impor-lhes sanções políticas e económicas. Amsterdã também dotou de certa flexibilidade a cooperação entre Estados-membros, permitindo que se estabeleçam cooperações reforçadas no âmbito em que não exista um domínio exclusivo da União, porém mesmo assim, reafirma o carácter supranacionalista quando obriga à apreciação do Conselho Europeu para a consecução destas cooperações, sendo que as mesmas, para serem aprovadas, necessitarão de uma decisão por unanimidade do Conselho.

No Tratado de Nice as principais pistas em relação ao supranacionalismo estão presentes no âmbito do Tribunal de Justiça. Sendo o órgão jurisdicional supremo da União, conserva a competência sobre os recursos contenciosos e sobre

questões essenciais para a ordem comunitária, exercendo esta missão graças ao procedimento de decisão sobre as questões que lhe são apresentadas pelas jurisdições nacionais. As disposições do Tratado estabelecem, no entanto, que o Estatuto possa confiar ao Tribunal de Primeira Instância a competência judicial em certas matérias específicas.

Com a evolução histórica dos tratados promovida pelo “*spill over*”, e como consequência das etapas de integração movidas pela constante demanda de alargamento, a Europa se projetaria para uma União Política mediante a formação de uma federação ou uma confederação. No caso da confederação, por se tratar de uma associação de Estados criada por um tratado internacional, resultaria da criação de instituições supranacionais com delegação da soberania em determinadas competências. No caso da federação, o Estado federal é soberano, e os Estados-membros devem transferir suas soberanias de ordem externa, e algumas de ordem interna, às instituições supranacionais do Estado Federal que têm primazia sobre os órgãos dos Estados-membros. Em tal hipótese, a soberania já não seria meramente partilhada entre os Estados-membros e a entidade supranacional, mas transferida com plenos poderes de decisão sobre seus membros. Desta forma, a União Européia vista como um Estado Federal, como uma entidade completamente supranacional, face à profunda e histórica identidade nacional dos povos que compõem os Estados-membros, com transferência total da soberania é improvável que atinja uma União Política plena.

1.4 Evolução das Organizações Comunitárias e o Tratado de Maastricht

A evolução das organizações comunitárias europeias estabeleceu um fortalecimento das instituições em direção à unificação da Europa. O Tratado de Paris que instituiu a CECA, criou cinco instituições sendo: A *Alta Autoridade*, o *Conselho de Ministros*, a *Assembleia Parlamentar*, o *Tribunal de Justiça Europeu* e o *Conselho Consultivo* para as questões do Carvão e do Aço. O Tratado de Roma que instituiu a CEE e a EURATOM também criou cinco instituições sendo: a *Comissão*, o *Conselho Econômico e Social* para assuntos energéticos e econômicos, o *Conselho de Ministros*, a *Assembleia Parlamentar* e o *Tribunal de Justiça Europeu*, sendo as estas duas últimas comum às três organizações.

Nos primeiros anos de funcionamento, as três organizações comunitárias tinham órgãos executivos distintos sendo: a Alta Autoridade para a CECA e a Comissão para a CEE e a EURATOM, mantendo os Conselhos de Ministros separados. Com a unificação das três Comunidades, (CECA, EURATOM e CEE), sela-se o verdadeiro início de união de Estados. O instrumento que produziu uma estrutura única para as organizações foi o Tratado de Bruxelas²⁸ de 1965, (também chamado de Tratado da Fusão), que entra em vigor em 1 de junho de 1967, passando então a existir apenas uma só Comissão e um só Conselho de Ministros para as três Comunidades, exercendo todas as atribuições que anteriormente se encontravam separadas, nas mesmas condições e regras estipuladas nos Tratados Comunitários, constituindo-se num dos principais e mais importantes passos para a construção da União Europeia.

As tentativas de adesão para o alargamento do espaço europeu marcam o processo de construção da união de estados europeus. A primeira dificuldade se deu com o afastamento da Inglaterra da Comunidade Europeia. No início dos anos 60 assiste-se a uma bipolarização econômica da Europa. De um lado as

28 O Tratado de Bruxelas foi assinado em 8 de abril de 1965, esse Tratado agrupa o Executivo das três comunidades (CECA, CEE e EURATOM). A partir desse momento existem uma só Comissão e um só Conselho. A história das Comunidades foi marcada por um duplo processo: as melhorias no plano institucional e os alargamentos. A primeira alteração no plano institucional foi introduzida pelo Tratado de fusão de 8 de Abril de 1965, em vigor desde 1967, que instituiu um Conselho e uma Comissão únicos para as Comunidades Europeias (CECA, CEE, CEEA) e que impôs o princípio da unidade orçamental. Desapareceram com este ato o Conselho Especial de Ministros e a Alta Autoridade da CECA e os Conselhos e Comissões autônomos das outras Comunidades (CEE e CEE), passando a haver um único orçamento comunitário, um único Tribunal de Contas, uma só Comissão e um só Conselho. Disponível em: < http://europa.eu/abc/history/1965/index_pt.htm > Acesso em: 05 abr. 2006

Comunidades Europeias e do outro a Associação Europeia de Livre Comércio – EFTA²⁹, criada em 1960 pela Grã-Bretanha, como forma a estabelecer uma reação à criação da CEE, tentando evitar uma discriminação econômica dos países não constituintes das comunidades. Devido à aproximação norte-americana, o que proporcionou o fortalecimento da Comunidade Econômica Europeia – CEE, a EFTA perdeu a maioria de seus integrantes com a saída da Áustria, Dinamarca, Portugal, Suécia, Reino Unido e Finlândia em 1986, que aderiram ao bloco Europeu. Hoje, a EFTA restringe-se à associação de apenas quatro países, sendo eles: Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça.

Nos meses de Julho e Agosto de 1961, a Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido, pediram a adesão à Comunidade Europeia, formalizando seu pedido ao Conselho de Ministros, e em 1962 a Noruega também solicita sua participação. Em 4 de janeiro de 1963 as negociações foram suspensas, apenas 4 dias depois de um depoimento do General De Gaulle sobre a vontade política da Grã-Bretanha em se comprometer com a Comunidade. Em 1965 a Comunidade passa por uma crise profunda, promovida mais uma vez pela reação francesa contra uma proposta de atribuições de recursos financeiros sob controle do Parlamento Europeu para atividades agrícolas.

Demonstrando uma reação austera, o governo francês dá instruções a seus representantes na Comunidade para praticar a política de Cadeira Vazia³⁰ e imediatamente publica um comunicado declarado “Comunidade em Crise”. Somente em Janeiro de 1966 foi possível superar a crise mediante ao chamado compromisso de Luxemburgo³¹, onde a França retoma o seu lugar em todos os órgãos da

29 A EFTA – Associação Europeia de Livre Comércio, foi constituída pela Convenção de Estocolmo, assinada em 04 de janeiro de 1960, tendo como primeiros parceiros Áustria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça e Reino Unido (Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte). A EFTA surgiu como uma oposição à Comunidade Econômica Europeia – CEE, pois seus Estados-Membros procuravam evitar o que consideravam pesados compromissos econômicos e institucionais, pois enquanto o Reino Unido buscava total liberdade econômica, sem maiores compromissos institucionais, a Áustria, a Suécia e a Suíça defendiam o direito à soberania política. Disponível em: < <http://www.esaf.fazenda.gov.br/parcerias/ue/cedoc-ue/no-brasil/texto-efta.html> > Acesso em: 05 abr.2006

30 Estando em discussão uma questão no âmbito da Política Agrícola Comunitária (PAC) e perante negociações difíceis, o representante da França, então na presidência do Conselho, verificou a inexistência de um acordo e encerrou a reunião; a prática era a de parar o relógio à meia-noite e de continuar a discussão até à obtenção de um acordo, mas a França do General De Gaulle, adotando esta atitude, paralisou a Comunidade e o seu processo de decisão, iniciando uma luta contra o supranacionalismo comunitário e os poderes da Comissão em 30 de Junho de 1965. Disponível em: < http://europa.eu/abc/history/1965/index_pt.htm > Acesso em: 06 mai. 2006.

Comunidade. Após a substituição do General De Gaulle por Pompidou na Presidência da República da França em 15 de Junho de 1969, a política francesa apresenta uma evolução no sentido de diminuir as pressões sobre novas adesões, principalmente quanto a entrada da Inglaterra.

O novo Chefe de Estado declarava-se disposto a dar seguimento à política do seu antecessor, defendendo a idéia de uma “Europa Confederal” e rejeitando a supranacionalidade. Pompidou acreditava, porém, na possibilidade de desenvolver gradualmente, através da cooperação política, uma Europa com personalidade própria, capaz de dar sua contribuição para o equilíbrio mundial. Somente em 22 de Janeiro de 1972 o Tratado Bruxelas celebra a adesão entre os seis Estados-membros da Comunidade e os candidatos à adesão Dinamarca, Irlanda, Inglaterra.

“Embora difíceis, porque respeitavam a todos os setores da vida econômica e política, as negociações ultrapassaram todas as dificuldades e conduziram à assinatura dos Tratados de adesão. Estes foram imediatamente ratificados pelos Parlamentos, quer dos Estados fundadores, quer dos novos Estados-membros, à exceção feita à Noruega que rejeitou a adesão por referendo. E, a partir de janeiro de 1973, a Comunidade Européia passou a contar com nove Estados-membros”³².

Em 1957, quando os “Seis” (Alemanha, Bélgica, França, Holanda, Itália e Luxemburgo) assinaram o Tratado da CEE criando um mercado comum, três deles – Bélgica, França e Itália – tinham ainda colônias, que formavam uma unidade econômica com suas respectivas metrópoles. Portanto, foi necessário abordar esta realidade, e decidiu-se associar, em nível comercial (livre circulação dos produtos), esses países e territórios à Comunidade Européia. Além disso, os “Seis” decidiram contribuir em conjunto para o desenvolvimento econômico desses países instituindo um Fundo Europeu de Desenvolvimento – FED.³³

31 O Compromisso de Luxemburgo, ou acordo de Luxemburgo pôs fim à grave crise “da cadeira vazia” em 30 de janeiro de 1966. A solução conhecida como “do interesse vital”, atendendo à recusa da maior parte dos membros em estabelecer um acordo formal, foi anunciada num comunicado distribuído no final da sessão do dia 29 de Janeiro de 1966. Disponível em: < http://europa.eu/scadplus/glossary/luxembourg_compromise_pt.htm > Acesso em: 06 abr. 2006.

32 FERNADES, J.A. *Reações Internacionais Contemporâneas*. Itajaí: Univali, 1998. p. 200.

33 Idem, p. 257.

O objetivo fundamental deste fundo é conceder concessão de ajuda técnica e financeira, inicialmente aos países africanos que eram colônias na altura e com os quais determinados Estados mantinham laços históricos.

No final dos anos 50 e início dos anos 60, a maior parte dos países reclamou suas independências, porém quase todos decidiram manter relações privilegiadas com a CEE e formaram o grupo da Associação dos Estados Africanos e Madagascar. Em 20 de junho de 1963, os 17 Estados e Madagascar criam uma nova associação na Convenção de Yaundé I que decidem se beneficiar do FED por 5 anos, iniciando suas atividades em 01 de junho de 1964. O benefício é renovado por outro período de 5 anos pela Convenção de Yaundé II que vigorou de 1970 a 1975. Essas convenções criaram uma área de livre comércio que permitiam aos países em desenvolvimento praticar taxas e tarifas fiscais que protegessem seus parques industriais recém formados. Com o primeiro alargamento consolidado, a Inglaterra solicita a CEE que, os países em desenvolvimento da Commonwealth tivessem benefícios idênticos aos concedido para os países associados na Convenção de Yaundé, em virtude de sua adesão ao bloco europeu, estabelecendo um paralelo do seu relacionamento econômico com sua comunidade ao relacionamento dos “Seis” com suas colônias.

*“Em conseqüência do primeiro alargamento da Comunidade em 1 de janeiro de 1973 a comunidade propôs um acordo mais amplo do Tipo da Convenção de Yaundé , que incluiria 19 países subscritores desta convenção, 21 países da África, Caribe e Pacífico, pertencentes à Commonwealth, e outros 6 países independentes da África do Sul e Saara. As negociações terminaram em janeiro de 1975 e a Conveção de Lomé foi assinada em 28 de Fevereiro de 1975 pela CEE e por 46 países que vigoraria por um período de 5 anos”.*³⁴

A Convenção de Lomé estabelecia à cooperação no âmbito comercial e financeiro nos mesmos moldes de Yaundé. A Conferência de Lomé foi considerada pelos políticos e economistas europeus como sendo o primeiro grande apoio dado à África Caribe e Pacífico – ACP, porém, Lomé difere de Yaundé por atuar em um

³⁴ Idem, p. 259

espaço bastante ampliado no que se refere ao número de países se comparado a Yaundé. A cooperação na Convenção de Lomé se baseava em:

(1) Acordos de cooperação comercial e intercâmbio de mercadorias que assegurava o livre acesso de produtos provindos dos signatários da Convenção, em regime preferencial livre de tributos alfandegários;

(2) Estabilização das receitas das exportações, já que os países da ACP eram dependentes das exportações de suas matérias-primas e de produtos agrícolas para a CEE, com a melhoria do STABEX³⁵ e a criação do SYSMIM³⁶;

(3) A CEE se comprometeria a estabelecer uma demanda de 1,4 milhões de toneladas de açúcar, comprados com base nos preços dos produtores da CEE que daria origem a crise do açúcar em 1981 em virtude da fixação dos preços;

(4) Transferência de know-how na área de cooperação industrial com o objetivo de capacitar e diversificar as indústrias dos países constituintes das ACP em assuntos relacionados à área de energia com créditos fornecidos pelo Banco Europeu de Investimentos – BEI;

(5) Auxílio financeiro com o objetivo de promover e financiar ações específicas em prol de pequenas e médias empresas dos países da ACP, em relação aos assuntos referentes à pesca e transportes³⁷.

Da mesma forma que a Convenção de Yaundé evoluiu, a Convenção de Lomé I, ganha novas dimensões com a assinatura da Convenção de Lomé II em 31 de outubro de 1979, dando continuidade à política adotada em Lomé I com disposições voltadas a promover ajustes nas negociações já estabelecidas.

A Convenção de Lomé III assinada em 8 de Dezembro de 1984, cria alguns diferenciais em relação à Lomé II, pois, além de reafirmar as propostas já

35 O sistema STABEX (estabilização das receitas de exportação) garantia aos países ACP um certo nível de receitas de exportação, protegendo estas exportações das flutuações a que estariam normalmente sujeitas em virtude do jogo dos mercados ou das vicissitudes da produção. Disponível em: < http://www.europe-info.de/facts/pt/6_4_6.htm > Acesso em: 12 abr. 2006.

36 O sistema para os produtos e recursos minerais (SYSMIN) concedia subvenções destinadas a superar os problemas de caráter temporário que afetam a produção ou a exportação no setor de recursos minerais. Disponível em: < http://www.europe-info.de/facts/pt/6_4_6.htm > Acesso em: 15 Abr. 2006.

37 FERNADES, J.A. *Reações Internacionais Contemporâneas*. Itajaí: Univali, 1998. p. 261

estabelecidas, dá maior ênfase na questão da fome e segurança alimentar dos países da ACP devido à grave situação verificada em relação aos aspectos rurais no início da década de oitenta, como: seca, abandono de pequenos produtores rurais e o desmatamento com o objetivo de impedir a erosão do solo e a desertificação. Em continuidade, a Convenção de Lomé IV entrou em vigor em 01 de Setembro de 1991, e contribuiu em outras dimensões, com o objetivo de aumentar a eficácia das ações de cooperação, promoção do respeito e defesa dos direitos humanos, ampliando as cooperações nas áreas do meio ambiente, da cooperação agrícola, do desenvolvimento rural, do desenvolvimento de serviços, e na cooperação social e cultural

Terminado o prazo de atividade da Convenção de Lomé IV em Fevereiro de 2000, mais um acordo de cooperação é assinado pela União Europeia e os países da ACP, denominado Acordo de Cotonu, assinado em 23 de Junho, que tem como objetivo promover e acelerar o desenvolvimento económico, social e cultural dos Estados da ACP, contribuir para a paz e a segurança, e ainda promover um ambiente político democrático e estável.

Os objetivos fundamentais deste acordo estão baseados em:

(1) Dimensão política global, estabelecendo o compromisso para o diálogo político; políticas de consolidação da paz, da prevenção e de resolução de conflitos; respeito dos direitos humanos, dos princípios democráticos baseado no estado de direito; e combate a corrupção governamental;

(2) Promoção de abordagens participativas, destacando a importância, na execução das estratégias de desenvolvimento, desempenhadas pela sociedade civil, pelas organizações não estatais e pelas organizações não governamentais;

(3) Estratégias de desenvolvimento e concentração no objetivo de redução da pobreza, com políticas para o desenvolvimento do setor económico, social e humano; e de integração e cooperação regional;

(4) Estabelecimento de um novo quadro de cooperação económica e comercial, estabelecendo como padrão as regras da Organização Mundial do Comércio OMC, capacitando os Estados ACP participarem plenamente no comércio internacional;

(5) Reforma da cooperação financeira, a fim de simplificar o processo e tornar o financiamento mais flexível, prevê-se uma racionalização dos instrumentos da cooperação, designadamente no que se refere ao Fundo Europeu de Desenvolvimento, o principal instrumento da ajuda comunitária aos Estados ACP. Ao contrário do que aconteceu com as convenções precedentes, o FED deixará de ser repartido por diversos instrumentos com sistemas de atribuição rígida. Além disso, deixarão de ser bloqueados recursos com a finalidade de atingir um fim específico³⁸.

O próximo evento que marca a União Européia é o segundo aumento dos países participantes. A instauração de regimes democráticos na Grécia, na Espanha e em Portugal que proporcionou claras perspectivas de ingresso na Comunidade. A Grécia formaliza seu pedido em 12 de junho de 1975, Portugal em 28 de março de 1977, e a Espanha em 28 de junho de 1977.

As adesões ocorrem anos mais tarde, a Grécia assinou o Tratado de Adesão após quase quatro anos de negociação, em 28 de maio de 1979, porém sua entrada efetiva só ocorreu após a ratificação do acordo em 1 de Janeiro de 1981, onde este país se torna o décimo membro a compor a Comunidade. Portugal e Espanha assinam em 1 de janeiro de 1986, configurando assim o segundo alargamento da Comunidade Européia. Neste período ainda, destacam-se alguns fatos de grande preponderância que promovem características marcantes desta fase. Pfetsch chamou de "*Fase de euroesclerose da Europa*".

"A fase de impasses e interrupções no processo de integração da União Européia estava próxima de atingir seu mais crítico capítulo. Todos os acordos e tratados estabelecidos até esta data tinham características econômicas e de função de mercado". (PFETSCH: 2002, p.53).

Na solução desta fase deu-se a assinatura do Ato Único Europeu, que foi assinado em Haia em 28 de Fevereiro de 1986 pela Conferência Intergovernamental constituída exclusivamente para sua elaboração, entrou em vigor em 1 de Janeiro de

38 Síntese da integra do Acordo de Cotonu. Disponível em < <http://europa.eu/scadplus/leg/pt/lvb/r12101.htm> > Acesso em: 07 jun. 2006.

1987. Os conceitos principais que nortearam a adoção do Ato Único expõem-se os seguintes motivos:³⁹

- (1) Dar prosseguimento ao esforço de construção da União Européia;
- (2) Promover e implementar a cooperação dos Estados em matéria de política exterior;
- (3) Promover a democracia;
- (4) Valorizar o papel do Parlamento Europeu;
- (5) Agir com coesão e solidariedade;
- (6) Promover a melhoria da situação econômica e social;
- (7) Realizar progressivamente a união econômica e monetária.

O Ato Único Europeu promoveu reformas nas instituições da CEE, ampliando os poderes do Parlamento Europeu, criando competências e definindo o reconhecimento do Conselho de Ministros e finalmente ampliando o acesso das pessoas à justiça criando novas instâncias judiciais exclusivas aos cidadãos dos doze países-membros. O Ato Único Europeu não prevê somente a formação de um mercado comum para todos os Estados-Membros, ele institui um mercado interno amplo comum aos membros e internamente sem fronteiras. Talvez uma das principais lacunas deixadas por esse documento foi ignorar a necessidades de reformas para a Política Agrícola Comum - PAC.

A omissão da PAC parece ser freqüente nos documentos comunitários com exceção de alguns aspectos relacionados à livre circulação de gêneros alimentícios, porém foi um salto gigantesco na busca da integração reduzindo “sutilmente” a soberania nacional atribuindo valores e decisões ao Parlamento Europeu, que a partir do Ato Único Europeu, teria o poder de consulta e veto sobre novas adesões de Estados e deveria ser consultado sobre as novas legislações da Comunidade Européia.

A agricultura sempre esteve no topo da agenda dos políticos europeus, especialmente quando se realizaram as negociações do Tratado de Roma. Nessa época, a lembrança dos anos de penúria alimentar no pós-guerra ainda estava bem

39 CASELA, P. B. *Comunidade Européia e seu ordenamento jurídico*. São Paulo: LTR, 1994. p. 179.

viva e, por este motivo, a agricultura sempre constituiu uma componente fundamental desde o início da Comunidade Européia. O Tratado de Roma definiu os objetivos gerais para uma política agrícola comum. Os princípios da PAC foram definidos na Conferência de Stresa, na Itália, em Julho de 1958. Em 1960, os mecanismos da PAC foram adotados pelos seis Estados-Membros fundadores e dois anos mais tarde, em Janeiro de 1962, a PAC entrou em vigor.

“A Política Agrícola Comum – PAC é composta por um conjunto de normas e mecanismos que regulam a produção, as trocas e o processamento dos produtos agrícolas na União Européia, com uma incidência cada vez maior no desenvolvimento rural. A PAC é considerada como uma das mais importantes áreas de intervenção política da União. Essa importância advém tanto do peso que lhe é atribuído no orçamento da União Européia, (cerca de 50%, ao longo dos anos), como do grande número de pessoas e da dimensão do território a que esta se aplica, bem como do seu valor simbólico e da extensão dos poderes transferidos das autoridades nacionais para a escala europeia. A importância da PAC, atualmente, ainda está patente no fato de estar diretamente ligada ao Mercado Único e à União Económica e Monetária – UEM, dois elementos base da integração europeia”.⁴⁰

As reformas instituídas pelo Ato Único Europeu⁴¹ promoveram um novo impulso à política económica da Comunidade. O principal fator que moveu a configuração das reformas introduzidas neste contexto foi à consciência intracomunitária sobre as questões do desenvolvimento do Espaço Europeu frente à ameaça do mercado americano e do Japão. As ameaças sobre o desemprego, inflação e a incapacidade de concorrer com as grandes potências levaram os políticos europeus a considerarem o custo de não se produzir uma área de integração capaz de fazer frente aos desafios da globalização.

O Ato Único Europeu introduziu modificações produzindo uma maior eficiência aos organismos comunitários ampliando as competências da Comissão Européia, reduzindo o poder exercido pelo Conselho composto pelos líderes dos

40 Política Agrícola Comum: do seu início a atualidade. Disponível em: < <http://europa.eu/scadplus/leg/pt/lvb/l04000.htm> > Acesso em: 09 jun. 2006.

41 Disponível na íntegra em: < http://europa.eu/scadplus/treaties/singleact_pt.htm > Acesso em: 07 jun. 2006.

Estados-membros, aumentou a participação do Parlamento Europeu nas decisões e normas do direito e reforçou a proposta de um Tribunal de Justiça com poder de exercer as normas do direito válido para toda a Europa.

Inicialmente voltado à união econômica, o AUE favorecia em larga escala as questões de cunho econômico do bloco, e nada gerava em relação à proposta da união política. Como resultado da integração do mercado se deu o fortalecimento das economias nacionais e de seus regimes políticos, que de certa forma, promoveu a interdependência dos Estados em relação à União Econômica. Essa interdependência das economias nacionais em relação à Bruxelas, estabeleceu certa redução do poder dos Estados-membros que, quase que automaticamente, delegaram parte do poder político dos Estados a Comunidade Econômica.

A criação deste “espaço” ampliou a dimensão de integração econômica, política e social, obrigando a revisão de tratados já consubstanciados. Neste sentido, foram constituídas duas comissões intergovernamentais encarregadas de elaborar os projetos dos tratados da União Econômica Monetária e da União Política, cujas proposições e diretrizes seriam posteriormente analisadas e discutidas no nível do Conselho de Ministros da Comunidade Européia e do próprio Conselho Europeu.

Em 1993, conforme previsto no Ato Único Europeu, se daria em 1 de Janeiro o início do mercado interno único, que certamente demandaria novas necessidades, ou seja, uma aceleração nos processos de integração política e monetária para a União Européia. Muitas reuniões e conferências tiveram lugar com o objetivo de definir parâmetros e diretrizes para a consolidação da União Econômica Monetária – UEM e da União Política – UP dos Estados-Membros da União Européia.

Na busca do estabelecimento do Espaço Econômico Europeu – EEE, diversos diálogos foram conduzidos principalmente com os países da EFTA, quando em 22 de Outubro de 1991, os Ministros de Negócios Estrangeiros dos países da CEE e do EFTA chegaram ao acordo de construção do EEE, com livre trânsito de pessoas, produtos e mercadorias, a única exceção se faz à Suíça que em 6 de Dezembro de 1992 se recusa a participar do EEE.

A conclusão desta proposta foi à aprovação do Tratado de Maastricht em 10 de Dezembro de 1991, que posteriormente foi fundido no Tratado da União Europeia⁴², assinado em 7 de Fevereiro de 1992. A União Europeia instituída pelo Tratado de Maastricht foi o resultado de um processo de integração sem precedentes na História da Europa. Os doze países decidiram unir-se pela via pacífica e democrática, assegurando um novo quadro de solidariedade e cooperação entre Estados europeus. Para tanto decidem juntos:

- (1) Respeitar a identidade de cada Estado e a diversidade cultural;
- (2) Valorizar a participação dos cidadãos;
- (3) Promover o progresso econômico e social;
- (4) Garantir os princípios democráticos e os Direitos do Homem;
- (5) Defender a Paz e as relações fraternas entre os povos.

O Tratado tem uma estrutura baseada em “três pilares”, segundo o ponto de vista jurídico dos que o idealizaram e redigiram sendo:

(I) O Pilar Central considerado principal é o que se denominou o “ pilar comunitário”, onde estão representados: o mercado único; a união europeia, a união económica e monetária, a PAC e os fundos estruturais e de coesão. Assim, neste contexto o Tratado da União introduz importantes novidades: O reconhecimento de uma cidadania europeia, a criação da União Económica e Monetária – UEM com abolição das restrições sobre a movimentação de capitais em todos os Estados-membros da União europeia, criação da moeda única que recebeu o nome de EURO e entraria em vigor 1 de Novembro de 1999. Para atingir estes objetivos, acordou-se um plano estrutural em três fases:

1ª fase para UEM: iniciada em 1990 seria concluída em 31 de Dezembro de 1993 e teria como objetivo a plena liberalização da circulação de capitais.

2ª fase para UEM: A partir de 1 de Janeiro de 1994 a 1 de Janeiro de 1999, os países membros deviam coordenar as suas políticas económicas para conseguir os objetivos fixados quantitativamente e conhecidos como “critérios de

42 O Tratado da União Europeia foi assinado pelos doze Estados membros da Comunidade, em 7 de Fevereiro, na cidade holandesa de Maastricht, em cerimônia com diversos embaixadores, presidentes e pessoas influentes. Esta publicação tem por objetivo contribuir para a divulgação das novas perspectivas do processo de integração europeia, com base no Tratado de Maastricht. Disponível na íntegra em: < <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html> > Acesso em: 10 jun. 2006.

convergência”, de redução da inflação, dos tipos de interesse e das flutuações do câmbio entre as moedas européias, de controle do déficit e da dívida pública. Os países que alcançaram esses objetivos poderiam passar à terceira fase. No Conselho Europeu reunido em Dezembro de 1995 em Madri, deu-se o nome definitivo à moeda única européia, no auxílio deste processo criou-se o Fundo de Coesão⁴³.

3ª fase para UEM: A partir de 1º de Janeiro de 1999 com a criação do Euro e a fixação irreversível da sua equivalência com as moedas que participariam e estabelecimento de um Banco Central Europeu (BCE). Os países que acederam em 1999 ao que se chamou “zona do euro” foram: Espanha, Portugal, Itália, Bélgica, Países Baixos, Luxemburgo, França, Alemanha, Áustria, Irlanda e Finlândia. Quatro países não integraram o grupo: Grécia, Reino Unido, Dinamarca e Suécia.

Admitidos como pilares secundários ou laterais, estão baseados não nos poderes supranacionais, mas na cooperação entre os governos; sendo:

(II) O pilar de Política Exterior e Segurança Comum (PESC), que permite empreender ações comuns em matéria de política externa. O Conselho Europeu, onde se devem adotar as decisões por unanimidade, é o que define os princípios e orientações gerais da PESC. A realidade crua, na forma do conflito da ex-Iugoslávia (Croácia, Bósnia, Kosovo) mostrou que a construção de uma política externa e de defesa comum na UE é um objetivo em longo prazo. Os EUA e a OTAN continuam a ser os grandes atores neste campo, deixando claro que os estados europeus têm uma vontade política e uma capacidade de manobra ainda muito frágil para estabelecer sua própria política.

(III) O pilar da Justiça e Assuntos de Interior (JAI), baseado na cooperação intergovernamental conflui assuntos de interesse comum para todos os estados membros: terrorismo, imigração clandestina, política de asilo, tráfico de drogas, a

43 O Tratado consagra a procura da coesão econômico-social das diversas regiões e países comunitários como um dos objetivos da União. Para o conseguir, regulamentou-se o chamado “Fundo de Coesão”, que proporcionaria uma ajuda financeira “nos setores do meio ambiente e das redes européias em matéria de infra-estruturas de transportes”. Este fundo estava destinado aos estados membros da União que tivessem um PNB per capita inferior a 90% da média européia e levassem a cabo “políticas de convergência”. Disponível em: < <http://europa.eu.int/scadplus/leg/pt/lvb/g24231.htm> > Acesso em: 06 mai. 2006.

delinqüência internacional, as alfândegas e a cooperação judicial. A criação da “Europol⁴⁴”, a semente de uma futura polícia europeia, é uma das novidades mais destacadas neste âmbito.

Aparentemente o Tratado da União Europeia pôs fim a uma série de dificuldades específicas de cada Estado-Membro, fazendo com que ele seja visto como um processo de fácil implementação, mas isso não é verdade, o tratado foi ratificado por diversos Parlamentos Nacionais e seu processo foi repleto de dificuldades.

O simbólico ano de 1992 viu-se assistiu três crises que travaram, de certa forma, a assinatura em Maastricht, do Tratado da União Europeia em 7 de Fevereiro de 1992 sendo. A **primeira** quando a Europa sofreu em 1992 uma grave e profunda crise econômica que aumentou significativamente as taxas de desemprego. Os governos e a opinião pública centraram os seus interesses nestas questões, deixando de lado a construção europeia; a **segunda** que promoveu graves tensões monetárias que puseram em questão o Sistema Monetário Europeu e o objetivo da União Econômica e Monetária; e a **terceira** onde a União Europeia mostrou-se incapaz de implementar uma política exterior e segurança comum na crise da Iugoslávia, que trouxe novamente a guerra ao continente, após muitos anos de paz.

Neste ambiente teve lugar o primeiro processo de ratificação na Dinamarca. Depois de um referendo, o “NÃO” ao Tratado de Maastricht triunfou por uma escassa diferença de 50.000 votos. Uma onda de “europessimismo⁴⁵” estendeu-se a alguns países, mas as ratificações ao tratado foram-se concretizando pouco a pouco. A França com 51,44% de votos a favor do “SIM” foi a que ratificou de forma mais apertada o tratado. Iniciou-se uma negociação com a Dinamarca à qual foi concedido um protocolo especial no qual se denominou no jargão comunitário de

44 A Convenção que cria a Europol foi assinada em Julho de 1995 e entrou em vigor em 1 de Outubro de 1998, mas só começou a funcionar plenamente a partir de Julho de 1999. A Europol retomou as atividades nos domínios do tráfico de drogas, redes de imigração clandestina, tráfico de veículos roubados, tráfico de seres humanos (incluindo a pornografia infantil), falsificação de moeda e de outros meios de pagamento, tráfico de material nuclear e radioativo. Disponível em: < http://europa.eu/scadplus/glossary/europol_pt.htm > Acesso em: 02 jun. 2006.

45 Expressão fundamentada em meados dos anos 80 devido à recessão econômica da época e falta de confiança no mercado interno europeu, que somente adquiriu novo alento com a assinatura do Ato único Europeu. Expressão observada em Etapas Históricas: A Europa em 12 lições. Disponível em: < http://europa.eu/abc/12lessons/index2_pt.htm > Acesso em: 03 jun. 2006.

“*opting out*”⁴⁶ (cláusula de exclusão), o que significava a possibilidade de “não seguir os outros membros”, no que se refere à terceira fase da UEM, (algo de semelhante tinha conseguido a Inglaterra ao assinar o TUE), e em todos os assuntos relacionados com defesa comum. Em 20 de Maio de 1993, o povo dinamarquês aprovou este acordo num referendo com 53,8% de votos favoráveis.

O sucesso de Maastricht foi baseado em “critérios de convergência”⁴⁷ sendo este, o fator primordial para a implementação do Tratado. Considerados como base para o sucesso da moeda única – EURO, esses critérios baseiam-se em: estabilidade de preços; controle das finanças públicas com especial atenção ao déficit público; inclusão no Sistema Monetário Europeu mantendo bandas estreitas por pelo menos dois anos e baixas taxas de juro a longo prazo.

Maastricht, com a criação da moeda unificada, necessitava de uma entidade supranacional para efetivar o controle das atividades financeiras dos membros, desta forma a soberania monetária dos Estados-membros foi transferida ao Sistema Europeu de Bancos Centrais, com autoridade para gerir a união monetária. Neste sentido Maastricht cria o Banco Central Europeu que possui independência sobre os Estados-membros e é responsável pela condução e adoção da moeda única caracterizando assim um “modelo” de “federalismo monetário”.

Os critérios de convergência trazem de certa forma um sacrifício ao modelo de integração, por exigir pesados mecanismos de controles econômicos, mas por outro lado, garantem a facilidade para a gestão financeira dos membros que participam do processo de unificação monetária. O impasse neste sentido é analisar os diferentes ritmos econômicos e políticos que apresentam os Estados-membros e os mecanismos implementados para satisfazer o processo. Quanto aos critérios

46 O conceito de “*opting out*” corresponde a uma prorrogação concedida a um país que não deseja associar-se aos outros Estados-Membros num domínio específico da cooperação comunitária, a fim de evitar um bloqueio geral. Neste contexto, o Reino Unido absteve-se de participar na terceira fase da União Económica Monetária (UEM), que conduziu à adoção do euro, e a Dinamarca beneficiou de cláusulas idênticas no que respeita à UEM, à defesa e à cidadania europeia. Disponível em: < <http://european-convention.eu.int/glossary.asp?lang=PT&content=O> > Acesso em: 02 mai. 2006.

47 Com a finalidade de assegurar a convergência duradoura, que constitui um elemento indispensável para a realização da União Económica e Monetária (UEM), o Tratado estabeleceu cinco critérios de convergência que cada Estado-Membro deve respeitar para poder participar na terceira fase da UEM e assim introduzir o euro. A análise da forma como esses critérios de convergência estão a ser respeitados é efetuada com base em relatórios da Comissão e do Banco Central Europeu (BCE). Disponível em: < http://europa.eu/scadplus/glossary/economic_monetary_union_pt.htm > Acesso em: 04 mai. 2006.

econômicos as medidas tomadas servem como base para o sucesso o Banco Central Europeu. O Banco Central Europeu promoveu e promove aportes financeiros aos membros necessitados, por meio do “princípio da subsidiariedade”⁴⁸, até que suas economias nacionais se estabeleçam sobre a nova realidade. O complicador surgiu quanto à questão política em relação aos controles financeiros necessários e aos repasses da União, onde os movimentos nacionalistas internos dos Estados-membros se mostraram reticentes com a proposta da unificação monetária, alegando o excesso de transferência de soberania necessária à adesão, em prol da causa nacional.

Examinando o cumprimento dos critérios de convergência estabelecidos para passar para a última fase da UEM deixaram de ser selecionados quatro países. Dinamarca e Inglaterra, que não fazem parte do Sistema Monetário Europeu, ainda que cumprindo os requisitos, ficaram de fora porque se auto-excluíram, aplicando-se aos mesmos a chamada “*cláusula out*” do Tratado da Comunidade Européia. A Grécia, por sua vez, fora excluída porque não cumpriu os critérios determinados, por fim, a Suécia, embora cumprisse os critérios de convergência, também não foi aceita já que deixou de cumprir alguns requisitos, dentre eles o que concedeu autonomia ao seu respectivo Banco Central, de forma que o mesmo conservasse independência perante o governo sueco.

O grande descontentamento gerado sobre a questão da “união monetária” se apresentou internamente aos países membros menos favorecidos, pois esses critérios de convergência foram aplicados a todos os membros, sem distinção, e desta forma, os países ricos como a Alemanha e a França tiveram muito mais facilidades no cumprimento destes requisitos se comparados aos países pobres como Portugal e Grécia que trouxeram às suas populações grandes sacrifícios e descontentamento gerado pelos esforços em prol da integração.

48 O princípio da subsidiariedade tem por objetivo assegurar uma tomada de decisões o mais próxima possível dos cidadãos, ponderando se a ação a realizar à escala comunitária se justifica em relação às possibilidades que oferece o nível nacional, regional ou local. Concretamente, trata-se de um princípio segundo o qual a União só deve atuar quando a sua ação seja mais eficaz do que uma ação desenvolvida a nível nacional, regional ou local - exceto quando se trate de domínios da sua competência exclusiva. Disponível em: < http://europa.eu/scadplus/glossary/subsidiarity_pt.htm > Acesso em: 08 abr. 2006.

“Apesar de alguns perigos inerentes a uma integração excessivamente diferenciada, o caminho para a moeda única oficialmente iniciada em Maastricht representou um verdadeiro salto quantitativo, não apenas para uma integração econômica real, mas para patamares de uma maior integração política”⁴⁹.

Ainda que a integração econômica fora ameaçada pelas crises geradas, Maastricht solidificou a base para a tentativa da integração política, ou ao menos proporcionou a semente da proposta da integração. Com a adoção do modelo da “unificação monetária” por grande parte dos Estados-membros ficou evidente o esforço gerado para a construção política da Europa. Não havia no documento de Maastricht nenhuma indicação para a união de “caráter federal” da Europa, mas claramente estava lançado o início da proposta.

Os sinais claros desta tentativa podem ser observados nos objetivos do Tratado sendo: a cidadania europeia; a PESC; a JAI; o reforço do Parlamento Europeu e finalmente sobre a União Monetária onde o núcleo dos poderes nacionais dos Estados-membros (a política monetária) passou ao domínio do Banco Central Europeu com características federalistas, o qual promoveu duras sanções aos Estados-membros que não cumpriram com as suas decisões orçamentárias ao cumprimento ao “Pacto de Crescimento e Estabilidade da Política Monetária⁵⁰”.

O texto inicial de Maastricht e os processos estabelecidos provocaram “o não” pelos países que não aderiram por vontade própria e por outros que não cumpriram com os critérios de convergência. Cabe então uma questão sobre a negativa. A falta da completa adesão dos Estados-membros se deu pelo excesso de força conferida ao Conselho Europeu, pelas características federalistas do Tratado, ou pelos benefícios da atuação dos líderes europeus em manter ações intergovernamentais?

49 FERNADES L.L. *Construir a Europa: o processo de Integração entre a teoria e a história*. Cascais, Publicações Universitárias e Científicas, Ltda. 2005. p. 72

50 O Pacto de Estabilidade e de Crescimento inscreve-se no contexto da terceira fase da União Econômica e Monetária (UEM), que teve início em 1 de Janeiro de 1999, com o objetivo de garantir o prosseguimento do esforço de disciplina orçamental dos Estados-Membros após o lançamento da moeda única. Concretamente, o Pacto de Estabilidade e de Crescimento é um pacote constituído por uma resolução do Conselho Europeu, adotada em Amsterdã em 17 de Junho de 1997 e dois regulamentos do Conselho de 7 de Julho de 1997 que precisam as respectivas normas técnicas: sendo a vigilância orçamental e da coordenação das políticas económicas; aplicação do procedimento relativo aos déficits excessivos. Disponível em: < http://europa.eu/scadplus/glossary/stability_growth_pact_pt.htm > Acesso em: 14 jun. 2006.

O § 4º do Artigo 103º destaca que poderá haver sanções caso haja o descumprimento de alguma diretiva estabelecida no Tratado sendo:

“Sempre que se verificar, no âmbito do procedimento a que se refere (...) as políticas económicas de determinado Estado-membro não são compatíveis com as grandes orientações (...) que são susceptíveis de comprometer o bom funcionamento da União Económica e Monetária, o Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob recomendação da Comissão, pode dirigir as recomendações necessárias ao Estado-membro em causa. O Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão, pode decidir tornar públicas as suas recomendações⁵¹”.

Ainda em Maastricht não ficou claro o modelo político a ser adotado. A abordagem do Tratado tem configurações estreitamente económicas e as respostas políticas não se mostram prontas, pois a União Monetária, mesmo que aparentemente de forma federativa, não é compartilhada por todos, deixando indefinida a natureza da União construída sobre um modelo federal. Por outro lado, o Tratado estabelece um viés político que pode ser percebido pelo § 3º do Artigo A, sendo:

“A União funda-se nas Comunidades Europeias, completadas pelas políticas e formas de cooperação instituídas pelo presente Tratado. A União tem por missão organizar de forma coerente e solidária as relações entre os Estados-membros e entre os respectivos povos⁵²”.

Em 1995 os doze Estados-membros decidiram incluir entre as grandes prioridades da União, a abertura de negociações com os novos países candidatos, que haviam assinado o acordo do Espaço Económico Europeu – EEE⁵³. As negociações de adesão da Áustria, Finlândia, Noruega e Suécia foram iniciadas no

51 Retirado da íntegra do Tratado da União Europeia disponível em: < <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html> > Acesso em: 07 jun. 2006.

52 Idem

53 O objetivo do Espaço Económico Europeu foi o de criar um Mercado Único que compreenda não só a própria Comunidade Europeia, mas também os países da Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA). O mercado assim criado representa no total cerca de 380 milhões de pessoas. O acordo que criou um espaço de livre circulação entre os Estados comunitários e a Áustria, Suécia, Finlândia (que entretanto aderiram à União), a Noruega e o Liechtenstein foi assinado na cidade do Porto em Fevereiro de 1992 e entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1994. Disponível em: < http://www.europarl.europa.eu/factsheets/6_3_2_pt.htm > Acesso em: 04 abr. 2006.

começo de 1993 e concluídas em março de 1994. Em março do mesmo ano, o Parlamento Europeu deu parecer favorável aos tratados de adesão. Após assinatura dos tratados de Adesão os países fizeram seus respectivos referendos e todos de certa forma foram aprovados. Ainda antes de terminar o ano de 1994, e no limiar do processo do 3º alargamento o Conselho Europeu de Essen⁵⁴, realizado em 10 de dezembro de 1994, concluiu que “os países da Europa Central e Oriental poderiam tornar-se membros da União Européia desde que o desejassem e que preenchessem as condições necessárias”, dando assim uma abertura a um novo alargamento principalmente para a Bulgária, Eslováquia, Hungria e Polónia e Romênia.

54 A legitimidade dos pedidos de adesão já havia sido reconhecida no Conselho Europeu de Copenhague de 1993. Este Conselho definiu igualmente os critérios que os países candidatos deverão satisfazer antes da adesão. Esses critérios dizem respeito: (1) à existência de instituições estáveis que garantam a democracia, o Estado de direito, os Direitos do Homem, o respeito das minorias e a sua proteção; (2) à existência de uma economia de mercado viável, bem como a capacidade para fazer face à pressão da concorrência e às forças do mercado interno da União Européia (critério económico); (3) à capacidade do país candidato para assumir as obrigações daí decorrentes, nomeadamente subscrever os objetivos da união política, económica e monetária. Entre Março de 1994 e Junho de 1996, dez países da Europa Central e Oriental apresentaram a sua candidatura. Estes países são a Bulgária, a Estónia, a Hungria, a Letónia, a Lituânia, a Polónia, a República Checa, a Romênia, a República Eslovaca e a Eslovênia. Disponível em: < <http://europa.eu/scadplus/leg/pt/lvb/a13000.htm> > Acesso em: 10 mai. 2006.

2- De Maastricht a Nice – O início da Integração econômica como base para a integração Política

2.1 As principais reformas

*“Passo a passo e em constante oscilação entre a supranacionalidade e atuação Intergovernamental, foram estruturadas instituições, ampliadas competências, integrados novos membros, desenvolvida a parlamentarização e transferidos novos campos políticos ao âmbito da Comunidade que anteriormente só estavam organizados em cada Estado ou se haviam institucionalizado em paralelo (...) Apesar das conferências intergovernamentais o tempo parece ainda não estar maduro para uma unificação constitucional maior”.*⁵⁵

O Tratado de Maastricht deixou clara sua característica transitória ao abrir à oportunidade para convocações das Conferências Intergovernamentais – CIG com objetivo de discutir possíveis revisões do Tratado. O Tratado de Amsterdã não teve como cunho central substituir Maastricht, mas sim promover ajustes fundamentais em alguns fatores para a solidificação da integração política, como é percebido pela reedição do § 2º do Artigo A, do Tratado de Maastricht que passa a ter a seguinte redação:

*“O presente Tratado assinala uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões serão tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos”.*⁵⁶

O Tratado de Amsterdã criou grande expectativa em relação às revisões em assuntos que não haviam ficado bem definidos, ou que haviam deixado lacunas nos documentos anteriores tais como:

(1) A revisão da PESC devido a pouca eficiência e incapacidade demonstrada frente à crise da Bósnia no leste europeu, o que forçou a revisão do Segundo Pilar de Maastricht. A revisão pode ser percebida pela redação das

⁵⁵ PFETSCH, F.R. *União Européia: história, instituições, processos*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: 2001. p. 66

⁵⁶ Retirado da íntegra do Tratado de Amsterdã. Disponível em: < <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html> > Acesso em: 14 mai. 2006.

disposições relativas à política externa e de segurança comum no Artigo J1 parágrafos 1º e 2º respectivamente:

§1º. *“A União definirá e executará uma política externa e de segurança comum extensiva a todos os domínios da política externa e de segurança, que terá por objetivos: (a) a salvaguarda dos valores comuns, dos interesses fundamentais, da independência e da integridade da União, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas; (b) o reforço da segurança da União, sob todas as formas; (c) a manutenção da paz e o reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas, com os princípios da Ata Final de Helsinque e com os objetivos da Carta de Paris, incluindo os respeitantes às fronteiras externas; (d) o fomento da cooperação internacional; (e) o desenvolvimento e o reforço da democracia e do Estado de direito, bem como o respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais”.*

§2º. *“Os Estados-Membros apoiarão ativamente e sem reservas a política externa e de segurança da União, num espírito de lealdade e de solidariedade mútua. Os Estados-Membros atuarão de forma concertada a fim de reforçar e desenvolver a solidariedade política mútua. Os Estados-Membros abster-se-ão de empreender ações contrárias aos interesses da União ou susceptíveis de prejudicar a sua eficácia como força coerente nas relações internacionais. O Conselho assegura a observância destes princípios”.*

(2) A revisão das instituições e dos meios produtivos, que permitisse o funcionamento da grande Comunidade Européia, visto que a Europa se encontrava em constante mudança e prestes a consolidar o 3º alargamento e se transformar na Europa dos Quinze, diante das graves questões do desemprego e das tensões monetárias que envolviam a UEM; percebido pela redação do artigo nº. 109 N sendo:

“Os Estados-Membros e a Comunidade empenhar-se-ão, nos termos do presente Título, em desenvolver uma estratégia coordenada em matéria de emprego e, em especial, em promover uma mão-de-obra qualificada, formada e susceptível de adaptação, bem como mercados de trabalho que reajam rapidamente às mudanças económicas, tendo em vista alcançar os objetivos enunciados no artigo B do Tratado da União Européia e no artigo 2º do presente Tratado”.

(3) As expectativas criadas em torno das reformas, já que Maastricht produziu uma turbulenta ratificação de seu Tratado convergindo em relação à exigência da opinião pública em alguns Estados-membros sobre a transformação do espaço basicamente econômico em uma Europa dos Cidadãos, fazendo com que governos e opinião pública centrassem seus interesses nestes objetivos deixando de lado as questões da construção da Europa, conforme descrito nas disposições relativas à cooperação policial e judiciária em matéria penal, Artigo 29 sendo:

“Sem prejuízo das competências da Comunidade Européia, será objetivo da União facultar aos cidadãos um elevado nível de proteção num espaço de liberdade, segurança e justiça, mediante a instituição de ações em comum entre os Estados-Membros no domínio da cooperação policial e judiciária em matéria penal e a prevenção e combate do racismo e da xenofobia”.

A Europa pós-Maastricht se encontrava em um momento de crise que se prolongou por vários anos, gerando constantes adiamentos da conclusão da União Econômica Monetária, o que gerou vários problemas sociais culminando em altas taxas de desemprego. Neste cenário vários países questionaram a possibilidade de uma nova Conferência Intergovernamental, considerando que o ambiente vivido nesta ocasião não era satisfatório tão pouco convidativo, face ao momento delicado da economia e das solicitações constantes das questões sociais.

Após seis meses de estudo por um comitê político dirigido pelo representante espanhol Carlos Westendorp no Conselho de Turin no início de 1996, produziu-se uma Conferência Intergovernamental – CIG⁵⁷ cuja principal finalidade foi a elaboração de um novo Tratado que estabeleceria reformas no Tratado de Maastricht. A CIG é o mecanismo formal de revisão dos Tratados, e estes por sua vez dizem respeito aos documentos e textos constitucionais da União Européia. O mecanismo implica em procedimentos e negociações entre os 15 governos dos Estados-Membros. O âmbito dos trabalhos da CIG foi definido em sucessivos encontros do Conselho Europeu, que traçaram os desafios para os importantes trabalhos da CIG.

57 O conceito de Conferência Intergovernamental (CIG) designa uma negociação entre os Governos dos Estados-membros fora da fronteira e dos procedimentos institucionais da União, cujos resultados permitem modificar os Tratados. Têm uma importância principal na integração européia onde as mudanças na estrutura institucional e jurídica; ou nos conteúdos dos Tratados, sempre foram os frutos de Conferências Intergovernamentais. Disponível em: < [http://www.historiasiglo20.org/europortug/glossario1.htm#Conferência%20Intergovernamental%20\(CIG\)](http://www.historiasiglo20.org/europortug/glossario1.htm#Conferência%20Intergovernamental%20(CIG)) > Acesso em: 12 jun. 2006.

A CIG iniciou formalmente seus trabalhos no encontro do Conselho Europeu em Turim ganhando força em 1997 em Florença e Dublin, tendo sido dados por encerrados os trabalhos no Conselho Europeu de Amsterdã em 18 de Junho de 1997. Os objetivos desta Conferência centrou-se: **(1)** no desenvolvimento da Europa dos cidadãos, **(2)** na discussão do papel da União Européia na política internacional, **(3)** na reforma das instituições para a perspectiva de uma nova ampliação aos países da Europa central e oriental.

Após uma larga e complexa negociação chegou-se finalmente a um consenso na reunião do Conselho Europeu celebrado em Amsterdã nos dias 16 e 17 de Junho de 1997, dando origem ao Tratado de Amsterdã.

2.2 O Tratado de Amsterdã e as questões sociais

O Tratado de Amsterdã, assim como todos os Tratados da União Européia, têm sua origem no processo revisional do Tratado de Maastricht, ou seja, do último Tratado em vigor. A metodologia utilizada foi baseada na revisão de processos e reformas institucionais que originam novas decisões. O Tratado de Amsterdã foi concebido num momento de grave crise econômica na União Européia, que provocou o adiamento da conclusão da União Econômica Monetária, base para novos saltos em direção à possível integração política.

O Tratado de Amsterdã se dá num cenário complexo. A Europa confronta-se com uma série de desafios, não diferentes de outras regiões do mundo, porém para a União Européia que atua com políticas comunitárias os problemas se tornam mais acentuados, sendo eles:

- (1) A rápida evolução da situação internacional;
- (2) A globalização da economia mundial e o seu impacto sobre o emprego;
- (3) A competitividade e a criação de novos postos de trabalho;
- (4) O terrorismo;
- (5) A criminalidade e o tráfico de drogas;
- (6) A pressão migratória;
- (7) Os desequilíbrios ecológicos as ameaças à saúde pública.

Neste contexto o Tratado de Amsterdã entrou em vigor em 1 de Maio de 1999 depois de ratificado por todos os Estados-membros de acordo com as suas normas constitucionais. Apesar das suas insuficiências rumo à integração política, Amsterdã contribuiu para o avanço no caminho da unidade européia. Estes avanços reconhecidos no Tratado possuem as seguintes vertentes:

2.3 A Segurança, Liberdade, e a justiça Comum

O Tratado afirma que a União Europeia se baseia nos princípios de liberdade, democracia, respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais e do Estado de Direito. Estes princípios são comuns a todos os Estados-membros. Neste sentido, em 1998, o Conselho Europeu reunido em Colônia, acordou que a União Europeia deveria rever e aprovar uma Carta de Direitos Fundamentais. Esta Carta virá a “comunitarizar” os princípios gerais expressos na Convenção Europeia dos Direitos Humanos⁵⁸ (CEDH), aprovado em 1950 no quadro do Conselho da Europa. O Artigo 6.2 do Tratado refere o seguinte:

“A União respeitará os direitos fundamentais como se garantiam no Convênio Europeu dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais assinado em Roma a 4 de Novembro de 1950, e tal como resulta das tradições constitucionais comuns aos Estados membros como princípios gerais do Direito Comunitário”.

No que se refere aos direitos sociais, o Acordo Social que estava anexo ao Tratado de Maastricht foi incluído no Tratado de Amsterdã onde, os Estados-membros comprometeram-se a respeitar os direitos sociais incluídos na Carta Comunitária de Direitos Sociais⁵⁹ aprovada em 1989, conhecida normalmente como Carta Social.

A União Europeia pode doravante, atuar nos âmbitos da saúde e segurança dos trabalhadores, nas condições de trabalho, na integração das pessoas excluídas no mercado de trabalho e na igualdade de tratamento entre homens e mulheres.

58 O Conselho Europeu de Direitos Humanos foi a primeira instituição política europeia entre cujos fins essenciais figurava a proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. Em 1950 elaborou-se o convênio Europeu de Direitos Humanos que estabeleceu um sistema de garantia dos DDHH mediante recurso ante um Tribunal. Posteriormente adotaram onze protocolos facultativos que formularam novos direitos e obrigações. Apesar do direito ao meio ambiente não ter estado nunca incorporado à lista de direitos do Convênio Europeu de Direitos Humanos (CEDH), o Conselho Europeu submeteu esta possibilidade a estudo em várias ocasiões desde 1970. Disponível em: < http://europa.eu/scadplus/glossary/eu_human_rights_convention_pt.htm > Acesso em: 07 jun. 2006.

59 Em 9 de Novembro de 1988, a Comissão convidou o Comitê Econômico e Social (CES) a proceder a uma reflexão global sobre o possível conteúdo de uma "Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais". O anteprojeto da Carta Social foi debatido pelo Conselho. Na CIG de Madri (Junho de 1989), os Estados-Membros recordaram que, no âmbito da construção do mercado único europeu, convinha dar aos aspectos sociais a mesma importância que aos aspectos económicos e políticos. Em 14 de Setembro de 1989, o Parlamento Europeu aprovou sete resoluções relativas à coesão económica e social, recordando que a dimensão social da Comunidade assenta na aplicação a nível comunitário do conjunto dos direitos sociais fundamentais consagrados no direito comunitário, que possibilitam o recurso ao Tribunal de Justiça e que não podem ser postos em causa. Em 2 de Outubro de 1989, a Comissão tornou público o seu projeto de "Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais". Disponível em: < http://europa.eu/scadplus/glossary/social_charter_pt.htm > Acesso em: 01 jun. 2006..

Previu também duras sanções para os Estados-membros que não cumpram os direitos fundamentais sendo que a União pode adotar medidas contra esses Estados. Conforme previsto nos Artigos 136 e 137, §1º respectivamente:

Artigo 136. *“A Comunidade e os Estados-Membros, tendo presentes os direitos sociais fundamentais, tal como os enunciam a Carta Social Européia, (...) e a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, (...) terão por objetivos a promoção do emprego, a melhoria das condições de vida e de trabalho, de modo a permitir a sua harmonização, assegurando simultaneamente essa melhoria, uma proteção social adequada, o diálogo entre parceiros sociais, o desenvolvimento dos recursos humanos, tendo em vista um nível de emprego elevado e duradouro, e a luta contra as exclusões”.*

§1º. *“A fim de realizar os objetivos enunciados no artigo 136º, a Comunidade apoiará e completará a ação dos Estados-Membros nos seguintes domínios: (a) melhoria, principalmente, do ambiente de trabalho, a fim de proteger a saúde e a segurança dos trabalhadores; (b) condições de trabalho; (c) informação e consulta dos trabalhadores; (d) integração das pessoas excluídas do mercado de trabalho; (e) igualdade entre homens e mulheres quanto às oportunidades no mercado de trabalho e ao tratamento no trabalho”.*

O Tratado estabeleceu o princípio da não discriminação e da igualdade de oportunidades como uma das diretrizes básicas da política da União Européia. O Conselho compromete-se ainda a adotar todo o tipo de medidas contra a discriminação por motivos de sexo, de origem racial ou étnica, religião ou convicção, incapacidade, idade, ou orientação sexual. Também reforçou a igualdade entre homens e mulheres. A livre circulação de pessoas e as medidas anteriormente destacadas exigiram a criação de sistemas de informações à escala européia, porém tais sistemas levaram em consideração as garantias de proteção sobre os dados pessoais e sigilos estabelecidos pelas leis da União Européia .

A União comprometeu-se a estabelecer progressivamente um espaço de liberdade, de segurança e de justiça comum, no que se refere a livre circulação de pessoas. O controle das fronteiras externas, direito de asilo, emigração e cooperação judicial em matéria civil passa a fazer parte do “ pilar comunitário”. Conforme estabelecido no Artigo 186, sendo:

“Sem prejuízo das disposições respeitantes à saúde pública, segurança pública e ordem pública, a liberdade de circulação dos trabalhadores dos países e territórios nos Estados-Membros e a dos trabalhadores dos Estados-Membros nos países e territórios será regulada mediante convenções a concluir posteriormente, para as quais se exige a unanimidade dos Estados-Membros”.

Neste sentido os Acordos e o Convênio de Schengen⁶⁰ ficam incluídos no Tratado. A Inglaterra, Irlanda e Dinamarca ficam afastadas voluntariamente, portanto, reservam-se ao direito de exercer controle sobre as pessoas nas suas fronteiras. Um importante avanço foi o fato de quatro grandes países europeus, Espanha, Itália, Alemanha e França acordaram em 28 de Julho de 2000, a eliminação da obrigação de obter uma autorização de residência para os cidadãos da União Europeia. A medida se aplica aos habitantes nacionais comunitários, ainda que não haja reciprocidade.

60 O Acordo de Schengen designa o acordo assinado em 14 de Junho de 1985, entre a Alemanha, a Bélgica, França, Luxemburgo e os Países Baixos, com o objetivo de suprimir gradualmente os controles nas fronteiras comuns e instaurar um regime de livre circulação para todos os nacionais dos Estados signatários, dos outros Estados da Comunidade ou de países terceiros. Além disso, o Protocolo anexo ao Tratado de Amsterdã indica que o acervo de Schengen e as demais medidas adotadas pelas instituições no seu âmbito de aplicação devem ser aceites na totalidade por todos os Estados candidatos à adesão. O espaço Schengen alargou-se progressivamente: a Itália assinou os acordos em 1990, a Espanha e Portugal em 1991, a Grécia em 1992, a Áustria em 1995 e a Dinamarca, a Finlândia e a Suécia em 1996. São igualmente partes nesta convenção a Islândia e a Noruega. Disponível em: < http://europa.eu/scadplus/glossary/schengen_agreement_es.htm > Acesso em: 03 jun. 2006.

2.4 A União e o Cidadão

A cidadania da União está sujeita à nacionalidade de um dos Estados-membros. Assim, considera-se que todo aquele que tem a nacionalidade de um Estado-membro é cidadão da União. Além dos direitos previstos no Tratado de Constituição da Comunidade, a cidadania da União reconhece quatro direitos específicos conforme descrito a seguir:

(1) A liberdade de circulação e de residência em todo o território da União;

Artigo 18 §1º. *“Qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, sem prejuízo das limitações e condições previstas no presente Tratado e nas disposições adotada em sua aplicação”.*

(2) O direito de sufrágio ativo e passivo nas eleições municipais e do Parlamento Europeu no Estado de residência;

Artigo 19 §2º. *“Qualquer cidadão da União residente num Estado-Membro que não seja o da sua nacionalidade, goza do direito de eleger e de ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu no Estado-Membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado. Esse direito será exercido sem prejuízo das modalidades adotadas pelo Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após consulta do Parlamento Europeu; essas regras podem prever disposições derogatórias, sempre que problemas específicos de um Estado-Membro o justifiquem”.*

(3) A proteção diplomática e consular por parte das autoridades de todo o Estado-membro quando o Estado de cuja nacionalidade tem a pessoa que necessita de tal proteção não está representado num terceiro Estado;

Artigo 20. *“Qualquer cidadão da União beneficia, no território de países terceiros em que o Estado-Membro de que é nacional não se encontre representado, de proteção por parte das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer Estado-Membro, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado. Os Estados-Membros estabelecem entre si as regras necessárias e encetam as negociações internacionais requeridas para garantir essa proteção”.*

(4) O direito de petição e de recurso ao Provedor Europeu.

Artigo 195 §1º. *“O Parlamento Europeu nomeará um Provedor de Justiça, com poderes para receber queixas apresentadas por qualquer cidadão da União ou qualquer pessoa singular ou coletiva com residência ou sede estatutária num Estado-Membro e respeitantes a casos de má administração na atuação das Instituições ou organismos comunitários, com exceção do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância no exercício das respectivas funções jurisdicionais”.*

O Tratado além de desenvolver o conceito de cidadania europeia reúne diversas medidas que colocam o cidadão comum no centro das preocupações da União sendo elas:

(1) Introduce medidas que fomentam a intervenção comunitária na luta contra desemprego; conforme descrito no Artigo 125 sendo:

“Os Estados-Membros e a Comunidade empenhar-se-ão, nos termos do presente Título, em desenvolver uma estratégia coordenada em matéria de emprego e, em especial, em promover uma mão-de-obra qualificada, formada e susceptível de adaptação, bem como mercados de trabalho que reajam rapidamente às mudanças económicas, tendo em vista alcançar os objetivos enunciados no artigo 2º do Tratado da União Europeia e no artigo 2º do presente Tratado”.

(2) Garante o direito de todos os cidadãos o acesso aos documentos das instituições da União Europeia e a comunicar-se com as instituições em qualquer das doze línguas oficiais da União; conforme Artigo 255, sendo:

“Todos os cidadãos da União e todas as pessoas singulares ou coletivas que residam ou tenham a sua sede social num Estado-Membro têm direito de acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão Europeia”.

(3) Consagra a igualdade de tratamento entre homens e mulheres e luta contra a exclusão social; conforme Artigo 119 §4º.

“A fim de assegurar, na prática, a plena igualdade entre homens e mulheres na vida profissional, o princípio da igualdade de tratamento não obsta a que os Estados-Membros mantenham ou adotem medidas que prevejam regalias

específicas destinadas a facilitar o exercício de uma atividade profissional pelas pessoas do sexo sub-representado, ou a prevenir ou compensar desvantagens na sua carreira profissional”.

(4) Consolidada a política ambiental graças à ênfase dada ao desenvolvimento sustentável, bem como à atenção dada às questões ambientais em todas as políticas setoriais e à simplificação do processo de tomada de decisão por parte da Comunidade; conforme descrito no Artigo 3C, sendo:

“As exigências em matéria de proteção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e ações da Comunidade previstas no artigo 3º, em especial com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável”.

(5) Melhora os instrumentos à disposição da União Européia, com vistas à promoção de um alto nível de saúde pública; conforme descrito no Artigo 129, sendo:

“A ação da Comunidade, que será complementar das políticas nacionais, incidirá na melhoria da saúde pública e na prevenção das doenças e afecções humanas e na redução das causas de perigo para a saúde humana. Esta ação abrangerá a luta contra os grandes flagelos, fomentando a investigação sobre as respectivas causas, formas de transmissão e prevenção, bem como a informação e a educação sanitária”.

(6) clarificação dos objetivos em matéria de proteção dos consumidores e melhor integração, nas outras políticas, das medidas adotadas neste domínio, conforme descrito no Artigo 129 A, §1º, sendo:

“A fim de promover os interesses dos consumidores e assegurar um elevado nível de defesa destes, a Comunidade contribuirá para a proteção da saúde, da segurança e dos interesses económicos dos consumidores, bem como para a promoção do seu direito à informação, à educação e à organização para a defesa dos seus interesses”.

O Tratado de Amsterdã deixa a critério dos Estados-membros a responsabilidade pelo emprego, mas defende uma intervenção conjugada numa

estratégia de coordenação para na busca da solução dos problemas desta natureza, conforme descrito no Artigo 109 Q, §3º, sendo:

“Cada Estado-Membro transmitirá ao Conselho e à Comissão um relatório anual sobre as principais medidas tomadas para executar a sua política de emprego, à luz das orientações em matéria de emprego previsto nos compromissos dos Estados-membros”.

2.5 A Política Externa e de Segurança Comum

O Tratado de Amsterdã teve por objetivo deixar evidente todas as melhorias introduzidas pelo Tratado de Maastricht para dotar a União Europeia de condições que lhe permitam adotar seus interesses no cenário internacional. Nele se inclui uma vertente econômica relativa à extensão do campo de ação da política comercial comum e uma vertente política que diz respeito à reforma da Política Externa e de Segurança Comum – PESC.

No plano econômico, são apresentados os objetivos e procedimentos de um alargamento do campo de aplicação da política comercial comum, com vista a englobar os acordos internacionais relativos aos serviços e aos direitos de propriedade intelectual, conforme descrito no Artigo 119, §1º, sendo:

“Se algum Estado-Membro se encontrar em dificuldades, ou sob grave ameaça de dificuldades relativamente à sua balança de pagamentos, quer estas resultem de um desequilíbrio global da sua balança quer do tipo de divisas de que dispõe, e se tais dificuldades forem susceptíveis de, designadamente, comprometer o funcionamento do mercado comum ou a progressiva realização da sua política comercial comum, a Comissão procederá imediatamente à análise da situação desse Estado, bem como da ação que ele empreendeu ou pode empreender, nos termos do presente Tratado, recorrendo a todos os meios de que dispõe. A Comissão indicará as medidas cuja adoção recomenda ao Estado em causa”.

No que se refere à PESC, são conferidas as seguintes reformas descritas na Declaração relativa à criação de uma unidade de planeamento de política, e de alerta precoce, que estabeleceram:

(1) A criação de um novo instrumento de ação: a estratégia comum, conforme descrito no Título V Disposições Relativas À Política Externa e de Segurança Comum, Artigo 13, §2º, sendo:

“O Conselho Europeu decidirá sobre as estratégias comuns a ser executada pela União nos domínios em que os Estados-Membros tenham importantes interesses em comum. As estratégias comuns especificarão os respectivos objetivos e duração, bem como os meios a facultar pela União e pelos Estados-Membros”.

(2) A melhoria do processo de tomada de decisão graças ao recurso acrescido à votação por maioria qualificada no Conselho, verificada na redação do Artigo F1, §2º, sendo:

“Se tiver sido verificada a existência dessa violação, o Conselho, deliberando por maioria qualificada, pode decidir suspender alguns dos direitos decorrentes da aplicação do presente Tratado ao Estado-Membro em causa, incluindo o direito de voto do representante do Governo desse Estado-Membro no Conselho. Ao fazê-lo, o Conselho terá em conta as eventuais consequências dessa suspensão nos direitos e obrigações das pessoas singulares e coletivas”.

(3) A criação de uma função de Alto Representante para a PESC, com vista a dar a esta política uma maior visibilidade e uma coerência acrescida, conforme determinado pelo Artigo J 16, sendo:

“O Secretário-Geral do Conselho, Alto Representante para a política externa e de segurança comum, assistirá o Conselho nas questões do âmbito da política externa e de segurança comum, contribuindo nomeadamente para a formulação, elaboração e execução das decisões políticas e, quando necessário, atuando em nome do Conselho a pedido da Presidência, conduzindo o diálogo político com terceiros”.

(4) A instituição de uma unidade de planeamento de política e de alerta precoce, tendo em vista facilitar uma análise coletiva dos acontecimentos internacionais e das suas consequências, conforme descrita na Declaração Relativa à Criação de uma Unidade de Planeamento de Política e de Alerta Precoce, a Conferência estabelece que:

“Será criada uma Unidade de Planeamento de Política e de Alerta Precoce no Secretariado-Geral do Conselho, colocada sob a responsabilidade do respectivo Secretário-Geral, Alto Representante para a PESC. Será estabelecida uma cooperação adequada com a Comissão, destinada a garantir a plena coerência com a política económica externa e com a política de desenvolvimento da União”.

(5) A introdução das chamadas “Missões de Petersberg⁶¹” para traduzir a vontade comum dos Estados-Membros de salvaguardar a segurança na Europa através de operações como as missões humanitárias ou de restabelecimento da paz, conforme descrito no Artigo 17 §2º, sendo:

“As questões a que se refere o presente artigo (sobre todas as questões de segurança da União), incluem missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção da paz e missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz”.

(6) A simplificação dos procedimentos relativos ao financiamento das despesas da PESC, conforme descritas no Artigo 27 §2º e §3º, sendo:

§2º. *“As despesas administrativas em que incorram as Instituições por força das disposições relativas aos domínios previstos no presente Título ficarão a cargo do orçamento das Comunidades Europeias”.*

§3º. *“As despesas operacionais decorrentes da aplicação das citadas disposições ficarão igualmente a cargo do orçamento das Comunidades Europeias, com exceção das despesas decorrentes de operações que tenham implicações no domínio militar ou da defesa e nos casos em que o Conselho, deliberando por unanimidade, decida em contrário”.*

*“A União Europeia há muito deixou de ser um complexo processo econômico para assumir, ao longo do processo de integração, a identidade de um ator político igualmente complexo, que exerce papéis extremamente importantes na cena internacional, o que se deve tanto à sua enorme capacidade de manejar recursos financeiros em prol das suas políticas comunitárias; - muitas das quais com óbvias externalidades -, quanto ao fato de que cresceu rapidamente a sua capacidade de agir coordenadamente em grande número de questões das relações internacionais contemporâneas”.*⁶²

61 As Missões de Petersberg foram criadas em Junho de 1992, os Estados-Membros da União da Europa Ocidental – UEO declararam-se prontos em colocar à disposição as unidades militares provenientes de qualquer ramo das suas forças convencionais, com vista à realização de missões militares sob a autoridade da UEO. Foram definidos os diferentes tipos de missões militares que podem ser realizadas pela UEO. A União Europeia Ocidental foi fundada em 1948 pelo Tratado de Bruxelas, a UEO é uma organização europeia de cooperação para a defesa e a segurança. É constituída por 28 países que possuem quatro estatutos distintos: Estados-membros, membros associados, observadores e parceiros associados. Disponível em: < http://europa.eu/scadplus/glossary/petersberg_tasks_pt.htm > Acesso em: 16 abr. 2006

62 LESSA, A. C. *A Construção da Europa: A última utopia das relações internacionais*. Brasília: IBRI, 2003. p.174.

O principal problema da Política Externa e de Segurança Comum – PESC verificada pelo Tratado de Maastricht é a evidência da desproporção existente entre os objetivos ambiciosos e os meios escassos com que contava a União Européia para desenvolver tal política bem como na capacidade em resolver os problemas das crises que assolavam a Europa. O desmembramento da União Soviética e a divisão, por meio da guerra, na Iugoslávia evidenciaram o descompasso entre a expectativa e a realidade política da União Européia. Já em Amsterdã a busca da solução deste impasse, entre os objetivos e a real capacidade de atuação da PESC, veio por meio de uma nova configuração orçamentária, que procurou estabelecer um planejamento mais estruturado para esse fim, e na mudança do regime de votação com maioria qualificada em matérias de caráter externo.

A PESC contribuiu claramente para um reposicionamento dos Estados-membros em relação à Comunidade Internacional por meio de uma atuação mais concentrada e coordenada por apenas um Alto Representante diante de um sistema ainda multinível no contexto europeu. Os desafios e ameaças internacionais que fugiriam do controle ou da capacidade de solução dos Estados representados unicamente. Porém, frente à ineficácia da atuação européia frente a crise da Bósnia ficou novamente evidente a necessidade de reformas depois da modéstia do tratamento dada a essa questão por Maastricht.

O Tratado de Amsterdã revigora a questão da PESC na União Européia, reforçando o compromisso político para ultrapassar o modelo criado por Maastricht em relação aos complexos pilares. Dotando a União de melhores e mais eficazes meios de operacionalizar a política externa do bloco, Amsterdã promoveu grandes melhorias reforçando o papel do Conselho Europeu dando a entidade os meios e poder para definir os princípios e orientações gerais para a PESC incluindo as decisões que influem no caráter de defesa da União. Tais atividades tiveram como objetivo salvaguardar os valores comuns e de independência e integridade da União Européia.

Amsterdã também estabelece uma cláusula de “solidariedade de política mútua” que obriga os Estados-membros a agir de forma coordenada e integrada, com base nas ações e decisões mais eficazes estabelecidas por meio das

“estratégias comuns” que são decididas pelo Conselho Europeu, e executado pelo Conselho de Ministros, diminuindo assim a individualidade nas questões externas dos Estados-membros, conforme as disposições relativas à política externa e de segurança comum, Artigo J1 §2º, sendo:

“Os Estados-Membros apoiarão ativamente e sem reservas a política externa e de segurança da União, num espírito de lealdade e de solidariedade mútua. Os Estados-Membros atuarão de forma concertada a fim de reforçar e desenvolver a solidariedade política mútua. Os Estados-Membros abster-se-ão de empreender ações contrárias aos interesses da União ou susceptíveis de prejudicar a sua eficácia como força coerente nas relações internacionais”.

Em contrapartida Amsterdã também dota a responsabilidade do Conselho de alguma flexibilidade na questão das estratégias comuns, pois quando há a necessidade de votação para uma decisão na matéria de defesa, deixa que os Estados-membros possam se abster, sem que com isso possam impedir a aprovação da decisão por parte do Conselho, mas, por outro lado desobrigam os abstidos de aplicar a decisão. Vale realçar que este avanço deixa ainda a cargo do Conselho de Ministros deliberarem por maioria qualificada e solicitar a intervenção do Conselho Europeu a fim de ser tomada uma decisão por unanimidade, conforme descrito no Artigo J13, §2º, sendo:

“Qualquer membro do Conselho que se abstenha numa votação pode fazer acompanhar a sua abstenção de uma declaração formal nos termos do presente parágrafo. Nesse caso, não é obrigado a aplicar a decisão, mas deve reconhecer que ela vincula a União. Num espírito de solidariedade mútua, esse Estado-Membro deve abster-se de qualquer atuação susceptível de colidir com a ação da União baseada na referida decisão ou de dificultá-la; os demais Estados-Membros respeitarão a posição daquele. Se os membros do Conselho que façam acompanhar a sua abstenção da citada declaração representar mais de um terço dos votos, ponderados nos termos do N.º 2 do artigo 148º do Tratado que institui a Comunidade Européia, a decisão não será adotada”.

2.6 A reforma das instituições comunitárias

Na perspectiva da reforma institucional completamente necessária diante da ampliação da União Europeia em direção da Europa central e oriental, o tratado de Amsterdã contemplou as seguintes observações:

(1) A aplicação e o funcionamento do procedimento de co-decisão, que reforçou o papel do Parlamento Europeu, conferindo-lhe o poder de adotar atos conjuntamente com o Conselho da União Europeia. Na prática, o reforço do poder legislativo do Parlamento Europeu se deu nos seguintes domínios: livre circulação de trabalhadores, direito de estabelecimento, serviços, mercado interno, educação, que foi chamado de “ações de incentivo”, orientação para redes transeuropeias, ambiente chamado de programa de ação de caráter geral, cultura e investigação. O procedimento de co-decisão foi simplificado pelo Tratado de Amsterdã a fim de torná-lo mais eficaz, mais rápido e de reforçar o papel do Parlamento. Além disso, foi ampliada a novos domínios, nomeadamente, na exclusão social, na saúde pública e na luta contra a fraude dos interesses financeiros da Comunidade Europeia.

(2) A ponderação dos votos no Conselho da União Europeia e a extensão da votação por maioria qualificada considerando: Alemanha, Itália, Inglaterra e França com 10 votos; Espanha com 8 votos; Bélgica, Grécia, Países Baixos e Portugal com 5 votos; Áustria e Suécia com 4 votos; Dinamarca, Finlândia e Irlanda com 3 votos e Luxemburgo com 2 votos, conforme determinado pelo Artigo 205 do Tratado de Amsterdã.

(3) A estrutura e o funcionamento da Comissão Europeia, em especial a definição do número ideal de membros da Comissão; a sua capacidade de iniciativa e o papel do presidente; conforme Artigo 213, §1º, e Declaração relativa à organização e ao funcionamento da Comissão, sendo respectivamente:

“A Comissão é composta por vinte membros, escolhidos em função da sua competência geral e que ofereçam todas as garantias de independência. O número de membros da Comissão pode ser modificado pelo Conselho, deliberando por unanimidade. Só nacionais dos Estados-Membros podem ser membros da Comissão”.

“A Conferência considera que o Presidente da Comissão deve gozar de um amplo poder discricionário em matéria de atribuição das funções no seio do colégio, bem como no que respeita a qualquer redefinição delas durante um mandato da Comissão”

(4) O papel do Tribunal de Justiça em domínios como os direitos fundamentais e no que se refere aos aspectos da segurança interna da União Europeia, conforme Artigo K7, §5º.

“O Tribunal de Justiça não é competente para fiscalizar a validade ou a proporcionalidade de operações efetuadas pelos serviços de polícia ou outros serviços responsáveis pela aplicação da lei num Estado-Membro, ou o exercício das responsabilidades que incumbem aos Estados-Membros em matéria de manutenção da ordem pública e de garantia da segurança interna”.

(5) O reforço do papel do Tribunal de Contas, do Comitê Económico e Social, assim como do Comitê das Regiões, conforme Artigo 188-C, §2º; Artigo 262 e Artigo 265 respectivamente:

“O Tribunal de Contas examina a legalidade e a regularidade das receitas e despesas e garante a boa gestão financeira. Ao fazê-lo, assinalará, em especial, quaisquer irregularidades.”

“O Comitê Económico e Social será obrigatoriamente consultado pelo Conselho ou pela Comissão nos casos previstos no presente Tratado, podendo igualmente ser consultado por estas Instituições sempre que o considerem oportuno. O Comitê pode tomar a iniciativa de emitir parecer, sempre que o considere oportuno”.

“O Comitê das Regiões será consultado pelo Conselho ou pela Comissão nos casos previstos no presente Tratado e em todos os outros casos, nomeadamente àqueles que digam respeito à cooperação entre as fronteiras, em que uma destas Instituições considere oportuno”.

(6) A melhoria da informação aos parlamentos nacionais e uma maior participação nas atividades da União Europeia, conforme descrito nas disposições sobre as informações destinadas aos Parlamentos Nacionais dos Estados-membros:

“Todos os documentos de consulta da Comissão (Livros Verdes e Livros Brancos, bem como comunicações) serão prontamente enviados aos Parlamentos nacionais dos Estados-Membros”.

(7) A consolidação do princípio da subsidiariedade pela inclusão do Protocolo relativo à Aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade, conforme descrito no §2º, sendo:

“A aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade respeitará as disposições gerais e os objetivos do Tratado, nomeadamente no que se refere à manutenção integral do acervo comunitário e ao equilíbrio institucional; a aplicação daqueles princípios não afetará os princípios definidos pelo Tribunal de Justiça quanto à relação entre o direito nacional e o direito comunitário e deve ter em conta o disposto no nº. 4 do artigo F do Tratado da União Européia, segundo o qual a União se dotará «dos meios necessários para atingir os seus objetivos e realizar com êxito as suas políticas”.

(8) A possibilidade para os Estados-Membros que o desejarem de aprofundarem a cooperação entre si, chamada de “Cooperação Reforçada”, conforme descrito nas Disposições Relativas à Cooperação Reforçada no Artigo K15, §1º, respeitando vários critérios previstos no Tratado de Maastricht sendo:

“Os Estados-Membros que se proponham instituir entre si uma cooperação reforçada podem recorrer às Instituições, processos e mecanismos previstos no presente Tratado e no Tratado que institui a Comunidade Européia, desde que a cooperação prevista: (a) Tenha por objeto favorecer a realização dos objetivos da União e preservar e servir os seus interesses; (b) Respeite os princípios dos citados Tratados e o quadro institucional único da União; (c) Seja utilizada apenas em último recurso, quando não seja possível alcançar os objetivos dos citados Tratados mediante a aplicação dos processos pertinentes neles previstos; (d) Envolve pelo menos a maioria dos Estados-Membros; (e) Não afete o acervo comunitário, nem as medidas adotadas ao abrigo das demais disposições dos citados Tratados; (f) Não afete as competências, os direitos, as obrigações e os interesses dos Estados-Membros que nela não participem; (g) Esteja aberta a todos os Estados-Membros e permita que estes a ela se associem em qualquer momento, desde que respeitem a decisão inicial e as decisões tomadas nesse âmbito; (h) Observe os critérios

adicionais específicos constantes, respectivamente, do artigo 5º-A do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consoante o domínio em causa, e seja autorizada pelo Conselho nos termos dos processos neles previstos”.

A cooperação reforçada no âmbito da União Europeia, definitivamente estabeleceu um ritmo diferente de integração promovendo mais velocidade e flexibilidade no caminho da unidade. Os jornalistas utilizaram várias expressões para denominarem a Europa que surgiu da aplicação destas “cooperações reforçadas”: Europa “a la carte”⁶³, Europa “de diferentes velocidades”⁶⁴ ou a Europa “de geometria variável”.⁶⁵ “O objetivo é permitir que um número limitado de Estados-membros, determinados e com capacidade de avançar no sentido do aprofundamento da construção europeia, o faça no respeito pelo enquadramento institucional da União. Para ser concretizada uma cooperação reforçada, é necessário respeitar um certo número de condições como:

- (1) Os acordos entre os Estados-membros no que diz respeito às cooperações reforçadas só podem ser estabelecidos em um domínio não abrangido pela competência exclusiva da Comunidade,
- (2) Favorecer a realização dos objetivos da União;
- (3) Respeitar os princípios dos Tratados e o acervo comunitário;
- (4) Só ser utilizada como último recurso;
- (5) Incluir um número mínimo de Estados-Membros;
- (6) Permitir o acolhimento gradual de outros Estados-Membros”⁶⁶.

No âmbito do Tratado de Maastricht, em conformidade com o Tratado de Amsterdã, uma cooperação reforçada destina-se a desenvolver o espaço de liberdade, segurança e justiça, sendo lançada a pedido dos Estados-Membros

63 A Europa “a la carte” designa a idéia de um modo de integração diferenciado. Os Estados-Membros disporiam da possibilidade de selecionar, como se estivessem perante um menu, os domínios políticos em que gostariam de participar, mantendo apenas um número mínimo de objetivos comuns. Disponível em: < <http://european-convention.eu.int/glossary.asp?lang=PT&content=E> > Acesso em: 14 fev. 2006

64 A Europa “a várias velocidades” prevê que os Estados-Membros que tenham optado, num primeiro tempo, por não se associar aos Estados que trabalham no sentido de uma integração mais forte, possam posteriormente juntar-se a esses Estados. Disponível em: < <http://european-convention.eu.int/glossary.asp?lang=PT&content=E> > Acesso em: 14 fev. 2006.

65 A Europa “de geometria variável” designa a idéia de um modo de integração que reconhece a existência de diferenças entre um grupo de Estados-Membros que desejam levar a integração mais longe e outros Estados-Membros que não pretendem ou não estão em condições de assumir uma integração mais forte. Disponível em: idem

66 Disponível em: < http://europa.eu/scadplus/glossary/european_cooperation_pt.htm > Acesso em: 15 mar. 2006.

interessados. Estas reformas constituem um primeiro passo na direção de novas alterações possíveis, levando a uma revisão geral das disposições institucionais dos Tratados sendo objeto de uma nova Conferência Intergovernamental antes da União Européia passar a contar com mais de vinte Estados-membros.

O Tratado de Amsterdã contém um avanço substancial das bases "constitucionais" das políticas da União e das Comunidades, assim como do processo de democratização, entretanto, não continha todas as reformas institucionais necessárias ao alargamento seguinte, mas estabeleceu as bases para uma cooperação reforçada entre certos Estados-membros no quadro das instituições da União.

O Tratado confirma a estrutura em pilares e alarga os objetivos gerais da União (particularmente, a promoção do emprego que sobe à posição de questão de interesse comum). Os direitos dos cidadãos europeus são reforçados (por exemplo, melhor proteção dos direitos fundamentais). Algumas dessas competências provêm do pilar da Justiça e Assuntos Internos (aspectos relacionados com a livre circulação das pessoas, controle das fronteiras externas, asilo, imigração e proteção dos cidadãos dos países terceiros, cooperação judicial em matérias de assuntos cíveis) - (Chama-se a este procedimento com o nome de comunitarização: a comunitarização corresponde à transferência de um setor que depende, no quadro institucional da União, do método intergovernamental (segundo e terceiro pilar) ao método comunitário (primeiro pilar))⁶⁷.

67 Disponível em: < http://europa.eu/scadplus/glossary/communitisation_pt.htm > Acesso em: 10 jun. 2006..

2.7 A Conferência Intergovernamental de 2000 – CIG 2000

A Europa pós-Amsterdã percebeu que as reformas estabelecidas em suas instituições não seriam suficientes para garantir o processo de alargamento proposto pelo Parlamento Europeu com a abertura da União Européia a todas as democracias da Europa, desde que estas preencham certas condições, os denominados "critérios de adesão", estabelecidos no Conselho Europeu de Copenhague, em 1993 sendo eles:

- (1) Possuir Instituições estáveis que garantam a democracia, o Estado de direito, os direitos humanos, o respeito pelas minorias e sua projeção;
- (2) Manter uma economia de mercado em funcionamento;
- (3) Possuir a capacidade de enfrentar a concorrência e as forças de mercado no interior da União;
- (4) Assumir as obrigações em matéria de adesão aos objetivos da união política, econômica e monetária.

Em Dezembro de 1997 o Conselho Europeu decidiu iniciar negociações com os países que fazem parte do primeiro grupo de candidatos à adesão Grupo de Luxemburgo, composto pela Eslovênia, Chipre, Estónia, República Checa, Hungria e Polónia. O segundo grupo designado pelo Grupo de Helsinque integra a Bulgária, a Eslováquia, a Letónia, Lituânia, Malta, a Romênia e a Turquia, neste sentido eram necessárias criar condições para um processo de alargamento completamente novo na Europa.

O Conselho Europeu reunido em Berlim em 26 de março de 1999, concluiu o acordo para a Agenda 2000. Este acordo teve como objetivos principais reforçar as políticas comunitárias e estabelecer um novo quadro financeiro para 2000-2006 tendo como perspectiva o novo alargamento dos países do leste europeu.

A Conferência Governamental de 2000 – CIG 2000 produziu, dentre todas as Conferências, a agenda mais limitada politicamente. Basicamente tratou das limitações e insuficiências de Amsterdã com o intuito claro de agilizar e recapitular as propostas para o grande alargamento dos países do leste europeu. Dentre os temas prioritários abordados destacaram-se:

(1) As reformas agrícolas para melhoria da competitividade europeia, estabelecendo um pagamento justo aos agricultores europeus, bem como a preocupação com a preservação do meio ambiente e simplificação da legislação;

(2) Melhoria da eficácia dos fundos de coesão e fundos estruturais por meio da melhoria da gestão;

(3) Reforço da estratégia de pré-adesão dos países candidatos por meio da criação de instrumentos financeiros que dão apoio à infra-estrutura de transporte e ao meio ambiente, bem como a adaptação do setor agrícola dos países candidatos;

(4) Adoção de um novo compromisso financeiro com objetivo de permitir a União Europeia enfrentar os desafios do próximo alargamento, garantindo alguma disciplina orçamental;

(5) Retomar as questões das reformas fundamentais necessárias ao novo alargamento que ficou conhecido como *“left overs”*.

Perseguindo o objetivo de promover uma união mais estreita entre os povos europeus, foram criados e revisados os programas que constituem o apoio financeiro para a pré-adesão. Dentre tais instrumentos destacam-se:

(1) O programa PHARE⁶⁸ que constitui atualmente o principal instrumento da cooperação financeira e técnica da Comunidade Europeia com os países da Europa Central e Oriental,

(2) O Instrumento Estrutural de Pré-Adesão ISPA⁶⁹, com um orçamento anual de um bilhão de euros desde o ano 2000;

(3) O Instrumento Agrícola de Pré-Adesão SAPARD⁷⁰, com um orçamento anual de 520 milhões de euros⁷¹.

68 Foi criado em 1989 para apoiar o processo de reforma e a transição econômica e política na Polônia e na Hungria. o programa PHARE tornou-se o instrumento financeiro da estratégia de pré-adesão que tinha como objetivo a adesão final dos dez países associados da Europa Central à União Europeia. Estes países são: a Bulgária, a Estônia, a Hungria, a Letônia, a Lituânia, a Polônia, a República Checa, a Romênia, a Eslováquia e a Eslovênia. Disponível em: < <http://europa.eu/scadplus/leg/pt/lvb/e50004.htm> > Acesso em: 15 jun. 2006.

69 A contribuição do ISPA consiste numa ajuda aos países beneficiários em matéria de infra-estrutura de transporte que favoreça o modo de deslocação de forma sustentável e, nomeadamente, aqueles que constituam projetos de interesse comum, com base nos critérios e orientações comunitárias para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes e aqueles que permitam aos países beneficiários enquadrarem-se nos objetivos das parcerias para a adesão. Isso engloba a interconexão e a interoperacionalidade das redes nacionais entre si e com as redes transeuropeias, bem como o acesso a essas redes. Disponível em: < http://ec.europa.eu/comm/enlargement/pas/phare/pdf/report_pre_acc_2003_pt.pdf > Acesso em: 17 jun. 2006

70 A contribuição do SAPARD consiste no estabelecimento de um quadro de apoio comunitário à agricultura e ao desenvolvimento rural sustentável para os países candidatos da Europa Central e Oriental durante o período de pré-adesão, bem como resolver os problemas de adaptação em longo prazo do setor da agricultura e das zonas rurais, e ainda contribuir para a aplicação do acervo comunitário relativo à política agrícola comum e das políticas conexas.

71 Disponível em: < http://ec.europa.eu/comm/archives/igc2000/index_pt.htm > Acesso em: 12 fev. 2006.

2.8 O Tratado de Nice e o Projeto Comunitário

O Tratado de Nice foi concluído no Conselho Europeu de Nice em 11 de Dezembro de 2000 pelos Chefes de Estado e de Governo e assinado em 26 de Fevereiro de 2001. O Tratado foi o resultado de onze meses de negociações decorridas no quadro da Conferência Intergovernamental lançada em Fevereiro de 2000. Entrou em vigor em 1 de Fevereiro de 2003 depois de ter sido ratificado pelos quinze Estados-membros da União Europeia. O Tratado de Nice estabeleceu como orientações centrais a preparação da União Europeia para o alargamento, o que implicou na revisão de quatro domínios fundamentais, sendo eles: Dimensão e composição da Comissão, Ponderação dos votos no Conselho, Alargamento das votações por maioria qualificada, Cooperações reforçadas.

O tema central do Tratado levou em conta a discussão ao último alargamento e condicionou os trabalhos quanto às medidas a serem adotadas para a concretização de uma União de 25 Estados. O tratado discutiu vários assuntos delicados e estabeleceu respostas para vários desafios como:

(1) A participação dos cidadãos, conforme descrito na Declaração respeitante ao Futuro da União, anexo ao Tratado de Nice item 6, sendo:

“Ao seleccionar estes temas de reflexão, a Conferência reconhece a necessidade de se melhorar e acompanhar permanentemente à legitimidade democrática e a transparência da União e das suas Instituições, por forma a aproximá-las dos cidadãos dos Estados-Membros”.

(2) Os recursos próprios e o Orçamento da União, conforme Artigo 183, §2º, sendo:

“O Conselho deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu e parecer do Tribunal de Contas, fixa as modalidades e o processo segundo os quais as receitas orçamentais previstas no regime dos recursos próprios da Comunidade são colocadas à disposição da Comissão e estabelece as medidas para fazer face, se necessário, às necessidades de tesouraria”.

(3) A reforma das políticas comuns com particular destaque para a PAC e a estratégia de defesa e segurança comum. Mas o alargamento faz-se também no interesse dos Estados-Membros e da própria União, não apenas porque alargar a Comunidade é aumentar o peso, logo o poder da União Europeia no mundo global, mas porque não parece possível assegurar a paz no continente sem enquadrar política, social, cultural e economicamente os Estados europeus que desejam integrar a União.

A despeito de todas estas tensões inevitáveis, todos os países com os quais foram abertas negociações encontraram-se em pé de igualdade e viram os seus processos de adesão concluídos em função do mérito próprio. Em 1º de Maio de 2004, entraram 10 novos Estados Membros: Chipre, Malta, Hungria, Polónia, Eslováquia, Letónia, Estónia, Lituânia, República Checa e Eslovênia.

O Tratado de Nice produziu as reformas necessárias para a adesão dos países do leste europeu, e aproveitou a oportunidade para realçar e modificar vários fatores dos pilares de Maastricht sendo:

1) A mudança na constituinte da Comissão Europeia, que foi promovida devido ao constante alargamento da União já que, pelo modelo existente a nomeação dos representantes dos Estados-membros aumentaria constantemente o que automaticamente aumentaria a quantidade de membros da Comissão, produzindo certa ineficácia e morosidade dos trabalhos. Baseado neste aumento, abandonou-se a legislação vigente que permitia a indicação de “dois” comissários para alguns países e apenas “um” para os demais países, limitando que quando a União Europeia possuir mais de 27 Estados-membros a nomeação se dará pelo Conselho da União Europeia, que respeitará o princípio da unanimidade e a rotatividade partidária.

Esta mudança foi considerada vital para a Comissão, pois privilegia os Estados-membros menores diminuindo a capacidade de decisão em relação aos grandes países, conforme descrito na Declaração respeitante ao alargamento da União Europeia, sendo:

“A posição comum a assumir pelos Estados-Membros nas conferências de adesão, no que se refere à repartição dos lugares no Parlamento Europeu, à ponderação dos votos no Conselho, à composição do Comitê Econômico e Social e à composição do Comitê das Regiões, respeitará os quadros, fixados para uma União com 27 Estados-Membros”.

2) O Tratado também modificou a nomeação dos membros da Comissão, sendo que o Presidente da Comissão é nomeado pelo Conselho reunido pelos Chefes de Estado, e aprovado pelo Parlamento Europeu. Os demais membros são designados pelo Conselho em comum acordo com o Presidente e submetidos à aprovação do Parlamento Europeu, sendo modificada a proposta anterior que se baseava no consenso, evitando assim que um Estado-membro pudesse vetar a nomeação do Presidente da Comissão, conforme Artigo 214, §2º, sendo:

“O Conselho, reunido a nível de Chefes de Estado ou de Governo e deliberando por maioria qualificada, designa a personalidade que tenciona nomear Presidente da Comissão; essa designação será aprovada pelo Parlamento Europeu”.

3) Nice também modifica o poder do Presidente da Comissão atribuindo a este cargo a função de decidir sobre a organização interna, buscando a coerência e eficácia das decisões da Comissão, podendo inclusive solicitar a demissão de qualquer membro de acordo com a condução da política da Comissão, conforme Artigo 217, §1º e §2º, sendo:

§1º. *“A Comissão atuará sob a orientação política do seu Presidente, que decide da sua organização interna, a fim de assegurar a coerência, a eficácia e a colegialidade da sua ação”.*

§2º. *“As responsabilidades que incumbem à Comissão são estruturadas e distribuídas entre os seus membros pelo Presidente. Este pode alterar a distribuição dessas responsabilidades no decurso do mandato. Os membros da Comissão exercem as funções que lhes foram atribuídas pelo Presidente sob a responsabilidade deste”.*

4) Nice aprofunda as questões que permitem as cooperações reforçadas na tentativa de melhorar sua operacionalização tendo em vista as possibilidades de

integração, permitindo a União formas de cooperação que não envolvam todos os países, cabendo um tratamento diferenciado nas questões relativas ao Pilar da PESC, em relação aos demais pilares da União, cabendo ao Conselho a autorização de qualquer tipo de cooperação, deliberando por maioria qualificada, conforme Artigo 27, sendo:

“Os Estados-Membros que se proponham instituir entre si uma cooperação reforçada nos termos do artigo 27 B devem dirigir um pedido nesse sentido ao Conselho. O pedido será enviado à Comissão e, para informação, ao Parlamento Europeu. A Comissão dará o seu parecer, nomeadamente, sobre a coerência da cooperação reforçada prevista com as políticas da União. A autorização é concedida pelo Conselho, deliberando nos termos do Artigo 2, segundo e terceiro parágrafos, do Artigo 23, no respeito dos artigos 43 a 45”.

5) Nice também atua na balança de poder do Parlamento Europeu modificando a quantidade de deputados, devido ao constante alargamento, definindo que este número deve ser inferior a 732, cabendo a decisão de seu peso composto por sua representatividade populacional do Estado-membro, exceção feita à Alemanha e Luxemburgo que continuaram com seus representantes, que por este critério, deveria ser diminuído, em detrimento aos demais que perderam representatividade, conforme estabelecido pelo Artigo 20, sendo

“O número de deputados do Parlamento Europeu não será superior a setecentos e trinta e dois”.

6) Nice também modifica o Tribunal de Justiça Europeu, onde após o Tratado, o Tribunal será composto por um juiz representante de cada Estado-membro, abandonado assim o princípio de um número exato de juízes dando representatividade a todas as correntes jurídicas da União, conforme Artigo 221 e 223, respectivamente, sendo:

“O Tribunal de Justiça é composto de um juiz por Estado-Membro”.

“Os juízes e os advogados-gerais do Tribunal de Justiça, escolhidos de entre personalidades que ofereçam todas as garantias de independência e reúnam as condições exigidas, nos respectivos países, para o exercício das mais altas funções jurisdicionais ou que sejam juristas de reconhecida competência são

nomeados de comum acordo, por seis anos, pelos Governos dos Estados-Membros”.

7) Nice estabelece a “Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia” centraliza todos os direitos que se encontravam dispersos em várias legislações comunitárias em um só documento; conferindo visibilidade e clareza aos direitos e às liberdades fundamentais. A Carta contribui para desenvolver o conceito de cidadania da União, bem como para criar um espaço de liberdade, de segurança e de justiça (conforme afirmado no preâmbulo da Carta). A Carta reforça a segurança jurídica no que diz respeito à proteção dos direitos fundamentais do cidadão europeu.

8) Nice também amplia as competências das cooperações reforçadas ampliando suas possibilidades para a PESC, com o objetivo de estabelecer sua identidade no cenário internacional, por meio de ações comuns, entretanto sem abranger as questões de defesa e implicações militares, conforme Artigos 27A a 27E sendo:

Artigo 27A. *“As cooperações reforçadas num dos domínios referidos no presente Título destinam-se a salvaguardar os valores e servir os interesses da União no seu conjunto, afirmando a sua identidade como força coerente na cena internacional”. “Devem respeitar: (a) os princípios, os objetivos, as orientações gerais e a coerência da política externa e de segurança comum, bem como as decisões tomadas no quadro dessa política; (b) as competências da Comunidade Européia; (c) a coerência entre o conjunto das políticas da União e a sua ação externa”.*

Artigo 27B. *“As cooperações reforçadas ao abrigo do presente Título incidem na execução de uma ação comum ou de uma posição comum. Não podem incidir em questões que tenham implicações militares ou do domínio da defesa”.*

Artigo 27C. *“Os Estados-Membros que se proponham instituir entre si uma cooperação reforçada nos termos do artigo 27B devem dirigir um pedido nesse sentido ao Conselho. O pedido será enviado à Comissão e, para informação, ao Parlamento Europeu. A Comissão dará o seu parecer, nomeadamente, sobre a coerência da cooperação reforçada prevista com as políticas da União. A autorização é concedida pelo Conselho, deliberando nos termos do N.º 2, segundo e terceiro parágrafos, do artigo 23, no respeito dos artigos 43 a 45”.*

Artigo 27D. *“Sem prejuízo das competências da Presidência e da Comissão, o Secretário-Geral do Conselho, Alto Representante para a política externa e de segurança comum, assegurará em especial que o Parlamento Europeu e todos os membros do Conselho sejam plenamente informados da execução das cooperações reforçadas instituídas no domínio da política externa e de segurança comum”.*

Artigo 27E. *“Qualquer Estado-Membro que deseje participar numa cooperação reforçada instituída nos termos do artigo 27C notificará a sua intenção ao Conselho e informará a Comissão. A Comissão apresentará um parecer ao Conselho, no prazo de três meses a contar da data de recepção da notificação. No prazo de quatro meses a contar da data de recepção da notificação, o Conselho tomará uma decisão sobre a questão, bem como sobre eventuais disposições específicas que julgue necessária. A decisão considera-se tomada, exceto se o Conselho, deliberando por maioria qualificada dentro desse prazo, decidir suspendê-la; neste caso, indicará os motivos da sua decisão e fixará um prazo para voltar a avaliá-la”.*

2.9 A Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia

“Seja qual for à resposta às exigências de um novo tempo, ou simples instrumento funcional numa organização com características próprias, a cidadania européia representa uma das mais firmes esperanças, no estado atual do processo, de conseguir apoio acrescido da opinião pública; ela pode nomeadamente contribuir para fundar nova e mais legítima forma de representação das pessoas fora do quadro inadequado do Estado-Nação”. (SANDE: 2000, p.165).

O compromisso da União Européia para com os direitos dos cidadãos foi solenemente confirmado em Nice com a Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia. Esta Carta foi redigida por uma Convenção constituída por membros dos parlamentos nacionais e do Parlamento Europeu, representante dos governos nacionais e um membro da Comissão. Distribuídas em seis capítulos: Dignidade, Liberdades, Igualdade, Solidariedade, Cidadania e Justiça; a Carta reúne 54 artigos que definem os valores fundamentais da União Européia e os direitos cívicos, políticos, económicos e sociais do cidadão comunitário, porém realçando a identidade cultural dos Estados-membros conforme descrito em seu preâmbulo:

“A União contribui para a preservação e o desenvolvimento destes valores comuns, no respeito pela diversidade das culturas e das tradições dos povos da Europa, bem como da identidade nacional dos Estados-Membros e da organização dos seus poderes públicos aos níveis nacional, regional e local; procura promover um desenvolvimento equilibrado e duradouro e assegura a livre circulação das pessoas, dos bens, dos serviços e dos capitais, bem como a liberdade de estabelecimento. Para o efeito, é necessário, conferindo-lhes maior visibilidade por meio de uma Carta, reforçar a proteção dos direitos fundamentais, à luz da evolução da sociedade, do progresso social e da evolução científica e tecnológica”.

Os primeiros artigos são consagrados à dignidade humana, ao direito à vida, à integridade do ser humano e à liberdade de expressão e de consciência. O capítulo relativo à solidariedade reúne de forma inovadora os direitos sociais e económicos como: direito à greve, direito à informação e à consulta dos trabalhadores na empresa; direito de conciliar a vida familiar e a vida profissional,

direito de acesso às prestações de segurança social, aos serviços sociais e à projeção da saúde em toda a União Européia.

A Carta promove também a igualdade entre homens e mulheres e introduz outros direitos como a proteção dos dados pessoais, a proibição das práticas eugênicas e da clonagem reprodutiva de seres humanos, o direito à proteção do ambiente, os direitos das crianças e das pessoas idosas e o direito a uma boa administração.⁷²

A Carta, porém não estabelece os “deveres” dos cidadãos europeus. Esta foi a principal crítica feita á Carta, já que tratou apenas dos “direitos”, deixando evidente a vocação em diminuir o déficit democrático criado em Amsterdã e Maastricht. Esses direitos devem servir de fundamento para uma dimensão política mais aprofundada, estabelecendo as bases da democracia participativa respeitando o direito dos cidadãos nos diversos níveis de autoridade. Tratando apenas de parte das obrigações do cidadão, o estatuto concebido deixou em aberto uma série de questões relacionadas aos seus efeitos legais, perdendo uma grande oportunidade política em acrescentar valores constitucionais comunitários na direção de uma construção constitucional da União.

72 O texto da Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia encontra-se na íntegra disponível em:
< http://www.europarl.europa.eu/charter/default_pt.htm > Acesso em: 14 mar. 2006.

2.10. Avaliação dos Tratados – Principais retrocessos na via política

Tratado de Maastricht

O Tratado de Maastricht revelou de certa forma um avanço em direção à unificação da Europa, mas por outro lado trouxe grandes sacrifícios os países candidatos ao bloco.

Em **primeiro** lugar cabe tratar das dificuldades da adesão em relação aos difíceis critérios de convergência que levaram à revisão das políticas internas dos membros sujeitos ao alargamento, que já em meados de 1996 nenhum país conseguiu cumprir de forma integral tais critérios revelando as dificuldades por eles impostas de forma inflexível, que produziu na verdade uma “preparação da opinião pública” para entender e acatar o alargamento.

Os reflexos dos critérios de convergência promoveram nos países candidatos: a contenção salarial dos funcionários públicos e na seqüência dos funcionários do setor privado, a redução dos encargos sociais por meio da redução de pensões e redução da seguridade social; redução dos investimentos com saúde e educação. Estes fatores ganharam tais dimensões devido à necessidade imposta pelos critérios que se baseavam na redução do déficit público dos países candidatos para a necessidade de aumento das receitas e obviamente redução das despesas.

Ainda neste sentido, com vistas à redução do déficit público, teve início uma onda de privatizações para reduzir o prejuízo das empresas estatais tornando-se como fator de obrigatoriedade para se cumprir os critérios de convergência. Finalmente os critérios não poderiam logicamente ter produzido o efeito desejado, pois eram os mesmos e impostos a todos os países (ricos e pobres) na mesma forma, para diferentes infra-estruturas.

Em **segundo** lugar cabe destaque a confusa e complexa estrutura criada em torno dos “pilares”. As reformas estabelecidas em Maastricht não trataram das propostas políticas dando destaque somente ao campo econômico, promovendo tímidos avanços na questão da PESC, onde o Tratado apenas solidificou a união de

duas dimensões sendo a junção da política externa comunitária e a segurança, realçando a necessidade do seu desenvolvimento, mas deixando em aberto os prazos para sua efetiva concretização, sendo adotado para a PESC um mecanismo de tomada de decisão de caráter exclusivamente governamental, facilmente explicada pela delicadeza do assunto em lidar diretamente com as dimensões de soberania e interesses nacionais.

Em **terceiro** lugar cabe realçar os avanços de Maastricht que produziram grandes modificações alavancando as questões da “União” em detrimento do termo “Comunidade Econômica”, ensaiando os primeiros movimentos na direção da “União política”, abrindo as possibilidades de tal união por meio da unificação dos campos, gerando uma PESC, ainda que tímida, o pilar de Segurança, Justiça e Assuntos Internos que criou um espaço de liberdade, a cidadania europeia estabelecendo uma ligação mais forte entre os cidadãos, e o processo de co-decisão propiciando uma participação mais precisa do Parlamento Europeu, desenhando de certa forma um “modelo de federalismo” para a Europa.

Tratado de Amsterdã

O Tratado de Amsterdã também ficou abaixo das expectativas, pois novamente não deixou claro o caminho para a integração política nem estabeleceu as reformas institucionais necessárias aos constantes alargamentos, ele foi mais uma resposta às indagações de cunho social para a construção da sociedade europeia.

O Tratado de Amsterdã não criou uma solução a um dos grandes problemas de adaptação das instituições de uma comunidade cada vez mais ampla e com solicitações de inclusão de Estados do Leste Europeu já solicitadas em 1995. Instituições pensadas para um número inferior de Estados-membros não são válidas para a “Europa dos Quinze” e muito menos para a União que surgirá com a futura adesão de países da Europa Central e Oriental.

Amsterdã não promoveu uma proposta significativa no sentido da unidade política, reforçando apenas o poder das instituições comunitárias, nem estabeleceu

verdadeiramente questões de cunho integrado em assuntos relacionados a PESC ou os assuntos de Justiça e Assuntos Internos – JAI, mas, promoveu saídas para os impasses criados por Maastricht e sua complexa formatação em pilares.

A reforma promovida por Amsterdã permitiu a comunitarização de alguns assuntos relacionados a segurança interna, mas falhou em não adotar uma estratégia global deixando a cargo de ações intergovernamentais o que provocou uma certa e indesejável flexibilidade daqueles que desejam ir mais longe em suas cooperações reforçadas que poderia fragmentar a idéia de unidade.

Amsterdã deixou lacunas na questão da cidadania e não solucionou o que se viria a chamar “déficit democrático” da União. As negociações para a consecução deste Tratado continuaram a se basear nas discussões entre os os Estados, sem que tenha havido nem participação popular nem informação suficiente e transparente.

O papel do Parlamento Europeu, único órgão comunitário eleito pelo povo, não foi suficientemente potenciado. O texto do Tratado continuou sendo bastante complexo, com três partes, um anexo e treze protocolos, e não é suficientemente claro nem para os cidadãos, nem para os agentes jurídicos, econômicos e políticos que devem intervir de acordo com as normas.

Levando em consideração as expectativas geradas por Amsterdã e os avanços produzidos, podemos com um pouco de esforço, entender o desafio enfrentado durante o Tratado. A Europa promoveu as mudanças diante de um cenário de crise econômica e durante o auge do processo de globalização, criando as limitações acima citadas.

Em relação a direção política quase nada foi feito, apenas poucos assuntos relacionados à área da política social, segurança, defesa e cidadania que serviu como base para a CIG de 2000. Os resultados modestos de Amsterdã, como fruto da metodologia adotada (reforma de tratados) se deu de forma lenta, num contexto em constante mudança. Podemos considerar então que Amsterdã promoveu um pequeno impulso ao futuro para a união política da Europa. Foi uma tentativa de

construção de uma União alicerçada em Estados, mas que procurou respeitar a diversidade comunitária, talvez uma tentativa de encontrar um certo tipo de federalismo ou talvez um certo “neofederalismo” com vistas a alinhar sob uma mesma comunidade Estados tão diferentes.

Tratado de Nice

O Tratado de Nice, assim como os demais tratados da União Européia; foi considerado insuficiente e muito criticado por políticos europeus. Configurado para tratar as lacunas deixadas por Amsterdã, o Tratado de Nice claramente promoveu grandes melhorias para o critério de alargamento e para aos direitos fundamentais dos cidadãos, mas promoveu poucas reformas institucionais no sentido da direção política da União Européia. Apesar de cumprir alguns requisitos das reformas institucionais, Nice foi um tratado considerado decepcionante por vários políticos europeus.

Uma das principais implicações causadas em Nice foi à confirmação do desequilíbrio de poder suscitado e confirmado pela falta de homogeneização na questão das decisões sendo que parte ficou definida por unanimidade e parte modificada para maioria qualificada, acentuando o déficit democrático ao invés de reduzi-lo como lacuna deixada por Amsterdã.

O mecanismo de ponderação dos votos levando em conta a população dos Estados-membros não ficou claro, pois a metodologia além de reforçar as potencialidades dos Estados mais populosos criou algum receio em relação aos interesses dos grandes Estados em detrimento à vontade dos pequenos Estados. Esse detalhe dá margem à formação de alianças dos Estados menos populosos promovendo um desequilíbrio pela formação de minorias com interesse de bloquear as questões da integração que não forem compatíveis com seus interesses.

Na composição do Parlamento Europeu Nice também não usou de clareza e de pesos iguais para sua constituição. Ao designar o número máximo de parlamentares 732, coíbe e obriga a uma constante redistribuição de pesos e poderes, pois o alargamento parece ser uma constante na União Européia; e ainda a

distribuição de lugares nem sempre é revelada de forma clara, não levando em consideração o princípio da igualdade, como exemplo, os lugares destinados à República Checa e à Hungria são inferiores aos destinados aos Estados-membros com menor população como Bélgica e Luxemburgo.

SEGUNDA PARTE

3. OS AJUSTES PARA A O FUTURO DA EUROPA

3.1 A Declaração de Laeken – uma declaração histórica

Após o Tratado de Nice o Conselho Europeu, reunido em Laeken, adotou, em 15 de Dezembro de 2001, a “Declaração Respeitante ao Futuro da União Européia”, também denominada “Declaração de Laeken”, em que a União assume o compromisso de se tornar mais democrática, mais transparente e mais eficaz. A declaração propôs várias questões específicas sobre o futuro da União, alicerçadas em torno de quatro temas: a delimitação e a definição das competências, a simplificação dos Tratados, a arquitetura institucional e o caminho para adoção de uma Constituição para os cidadãos europeus.

No intuito de procurar dar respostas às essas questões, a declaração convocou uma Convenção que tinha por missão examinar as questões essenciais para o desenvolvimento do futuro da União. O objetivo principal era assegurar uma preparação ampla e transparente para a CIG 2004.⁷³

A Declaração de Laeken pode ser resumida em três grandes grupos de questões sendo:

O **primeiro** grupo de assuntos consistiu na discussão entre os pontos fortes e fracos da União Européia diante do desafio do último alargamento. O texto afirma êxito da União Européia, embora reconhece a necessidade de transformá-la numa entidade mais democrática, empenhada a nível mundial, alinhado aos desejos dos cidadãos. Esses desejos, resumidamente, estabelecem que a União deve desempenhar um papel mais importante nos domínios da justiça e da segurança, da luta contra a criminalidade, no controle dos fluxos migratórios, no acolhimento de requerentes de asilo e de refugiados provenientes de zonas de conflito periféricas.

⁷³ Disponível em: < <http://europa.eu/bulletin/pt/200112/i1027.htm> > e < http://europa.eu/scadplus/glossary/laeken_declaration_pt.htm > Acesso em: 14. jan. 2006.

O **segundo** grupo de assuntos tratou da reforma das instituições comunitárias com o objetivo de aumentar a transparência das instituições e aproxima-las dos cidadãos tornando a União Europeia mais democrática, transparente e eficaz, por meio da melhor repartição e definição das competências na União Europeia; da simplificação dos instrumentos da instituição, (já que a sucessivas alterações dos tratados criaram uma proliferação de instrumentos); na melhoria nos aspectos democráticos com maior transparência baseada na legitimidade, nos valores democráticos, nos objetivos que persegue e nas competências e instrumentos de que dispõe; e finalmente criar um caminho para a Constituição Europeia estabelecendo como ponto de partida à simplificação e reestruturação prevista que poderão conduzir à aprovação na União de um texto constitucional.

O **terceiro** grupo de assuntos buscou estabelecer a convocação e a agenda para a Convenção do Futuro da Europa, vista pelos especialistas como o ponto central da declaração, como o objetivo de assegurar uma preparação ampla e transparente da próxima Conferência Intergovernamental. Assim, esta Convenção teve como missão debater os problemas essenciais colocados para o futuro desenvolvimento da União e analisando as diferentes soluções possíveis, estabelecendo para isso a estruturação da Conferência quanto à composição, duração, secretarias e fóruns.

A declaração de Laeken não esteve longe das críticas. Alguns Chefes de Governos presentes demonstraram muita resistência em abordar com propriedade à questão da entrada dos países do Leste Europeu ao bloco. Outra questão criticada foi em relação à repartição de competências, para que com isso não houvesse aspectos conflitantes que prejudicasse o bom andamento das instituições em funcionamento.

Outro aspecto destacado como crítica foi o modelo dos trabalhos que poderiam gerar situações contraditórias, pois vários grupos trabalhavam simultaneamente com opiniões nem sempre consensuais, bem como a dificuldade de se conciliar as possíveis propostas de solução diante das diferentes leituras dos Tratados em detrimento dos interesses nem sempre comuns.

“(...) as conclusões de Laeken e os trabalhos da Convenção previram expressamente realização de amplos debates com todas as partes interessadas. Os poderes regionais e locais são seguramente partes amplamente interessada neste processo e devem pronunciar-se também sobre a questão da reorganização dos Tratados, aspecto que lhes diz respeito não apenas porque são os representantes mais próximos dos cidadãos, mas também enquanto atores cada vez mais ativo na aplicação das políticas e da legislação comunitárias”.⁷⁴

Os trabalhos da Convenção de Laeken terminaram em 10 de Julho de 2003 após acordo sobre uma proposta de Constituição Europeia. Em 18 de Junho de 2004, os Chefes de Estado dos Estados-Membros chegaram ao acordo, mediante certos compromissos, sobre o Projeto da Constituição Europeia que seria preparado pela Convenção para o Futuro da Europa.

⁷⁴ Disponível em: < <http://register.consilium.eu.int/pdf/pt/02/cv00/00359p2.pdf> > Acesso em: 10 mar. 2006

3.2 A Convenção para o Futuro da Europa

O Tratado de Nice que alterou o Tratado da União Europeia, deixou várias questões sem repostas, e conscientes deste fato os líderes europeus estabeleceram o ano de 2004 como sendo o período ideal para mais uma reforma. Neste sentido foi anexado ao Tratado de Nice a Declaração Respeitante ao Futuro da Europa, sendo aprovada na Declaração Laeken, que convoca a Convenção sobre o Futuro da Europa que propôs, como ponto central, o estabelecimento do compromisso político focado para a formatação da Constituição Europeia.

A Declaração Respeitante ao Futuro da Europa, anexa a Nice, deixa clara a necessidade de um debate mais amplo e aprofundado sobre o futuro da União Europeia conforme §3º, 4º e 7º da Declaração Nº. 23 anexa ao Tratado de Nice sendo respectivamente:

§3º. *“Tendo aberto caminho ao alargamento, a Conferência apela a um debate mais amplo e aprofundado sobre o futuro da União Europeia. (...) Em cooperação com a Comissão e com a participação do Parlamento Europeu, fomentarão um amplo debate que associe todas as partes interessadas: representantes dos Parlamentos nacionais e do conjunto da opinião pública, ou seja, círculos políticos, econômicos e universitários, representantes da sociedade civil, etc. Os Estados candidatos serão associados a este processo segundo formas a definir”.*

§4º. *“Na seqüência do relatório a ser apresentado ao Conselho Europeu em Gotemburgo, em Junho de 2001, o Conselho Europeu aprovará uma declaração, na reunião de Laeken/Bruxelas de Dezembro de 2001, que incluirá as iniciativas apropriadas para dar seguimento a este processo”.*

§7º. *“A Conferência acorda em que, uma vez terminado este trabalho preparatório, será convocada em 2004 uma nova Conferência dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros, (...) a fim de introduzir nos Tratados as correspondentes alterações”.*⁷⁵

⁷⁵ Disponível em: < http://europa.eu/eur-lex/pt/treaties/dat/C_2001080PT.007001.html > Acesso em: 10 mar. 2006

A Convenção para o Futuro da Europa estabeleceu um formato diferente das demais Conferências. Ela não foi produzida a portas fechadas; sendo convocados vários grupos de interessados em participar do processo. Porém, por possuir um formato de conferência intergovernamental era composta em sua grande maioria por representantes dos Estados-membros, e foi levada por uma via natural em direção da defesa dos interesses nacionais em detrimento aos interesses comuns, estabelecendo debates muito complexos que um cidadão comum dificilmente pode acompanhar.

As dificuldades obviamente levaram ao afastamento gradual do processo de discussão, transformando o que deveria ser um “fórum de assuntos comunitários e de interesse geral e comum”, em “debate político”, o que claramente levantou um grande pessimismo sobre as possíveis conclusões do processo.

A Conferência Intergovernamental iniciou oficialmente os seus trabalhos dia 4 de Outubro de 2003. Durante vários meses produziu uma série de atas e documentos que objetivavam o acordo político que deu origem à primeira Constituição para a Europa com texto finalizado em 18 de Junho de 2004. Os trabalhos da CIG foram definitivamente encerrados com a assinatura da Constituição em Roma, no dia 29 de Outubro de 2004.

Os “documentos gerados”⁷⁶ em dois anos de trabalhos obedeceram obviamente uma ordem cronológica. Sustentando como base que tais documentos geraram o modelo decisivo para a Constituição Européia; torna-se imprescindível a observação de alguns dos resultados que se destinaram a sintetizar o desenvolvimento das negociações.

A primeira contribuição da CIG 2004 foi um conjunto de medidas reativas ao Conselho de Ministros quanto a sua estrutura e funcionamento, com grande ênfase a divisão deste Conselho e três partes (Economia e Moeda; Assuntos Internos e Justiça e Política Externa e de Segurança) com principal destaque para a criação do Ministro dos Negócios Estrangeiros que adquiriu as responsabilidades nos domínios

76 Disponível em: < <http://www.consilium.europa.eu> > Acesso em 10 mar. 2006.

da PESC substituindo a figura do Alto Representante, englobando as atividades desempenhadas por este até então, bem como a de outros assuntos sobre as relações exteriores; como por exemplo assumir a presidência do Conselho dos Negócios Estrangeiros e estabelecer os demais aspectos de ação da União em assuntos internacionais. Outro aspecto importante se estabeleceu nesta convenção foi à formação do Conselho e a presidência do Conselho de Ministros. Debatido em forma de questionário, manteve-se a confirmação da função legislativa do Parlamento Europeu pelo método de co-decisão com o aprofundamento das suas competências sobre a aprovação do orçamento comunitário.

Um aspecto importante a salientar na CIG 2004 foi em relação à rotatividade dos Presidentes dos diferentes Conselhos, exceção feita ao Ministro de Negócios Estrangeiros que é responsável pela PESC, estabelecendo às demais a rotatividade de “seis meses”. Neste sentido, com a rotatividade após o alargamento para vinte e cinco Estados-membros, cada Presidência reassumiria o cargo a cada doze anos e meio, o que realmente não parece lógico. Esta rotatividade se estende inclusive na Presidência da União, o causou grande polêmica.

Várias alternativas foram apresentadas como a manutenção do modelo rotativo e outras que defendiam a reformulação do processo com eleição por seus pares, todas demonstrando suas vantagens e desvantagem das referidas alternativas. A alternativa mais aceita finalmente foi que, para algumas presidências o modelo rotativo seria mantido, como exemplo a do conselho Europeu e do Conselho dos Assuntos Gerais. Os demais Conselhos, incluindo a Presidência da União, teriam um mandato de um ano e meio, eleitos pelos seus pares, o que provavelmente estabelecerá uma maior continuidade aos trabalhos das instituições.

Os debates intrincados não se fizeram presentes apenas nos assuntos relativos a rotatividades dos presidentes dos diversos Conselhos. As propostas com de reformulação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, bem como da reformulação do papel dos Parlamentos Nacionais receberam mais de 1000 propostas de emendas, por não refletir os resultados do trabalho das discussões da Convenção.

No aspecto da subsidiariedade e da proporcionalidade a CIG sugeriu que todos os projetos e atos legislativos europeus sejam fundamentados observando os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Estes projetos devem incluir os elementos que permitam apreciar e avaliar o impacto financeiro do projeto, bem como as respectivas implicações para a regulamentação da aplicação pelos Estados-membros incluindo a legislação regional. Tal proposta alivia a carga de trabalho dos parlamentares e determina maior eficácia na tomada de decisões.

A CIG também sugere que os Parlamentos Nacionais receba da Comissão Europeia o programa legislativo anual e qualquer outro instrumento de programação legislativa ou de estratégia política que a Comissão apresente ao Parlamento Europeu e ao Conselho de Ministros, além disso, o protocolo na sua versão revista solicita que a Comissão transmita direta e simultaneamente aos Parlamentos Nacionais, ao Parlamento Europeu e ao Conselho todos os seus projetos de atos legislativos europeus, proporcionando por essa medida o melhor nível de informação já conseguido pelos Estados-membros, onde antes (Amsterdã) havia uma designação que os Parlamentos Nacionais receberiam tais documentos “no devido tempo”.

O resultado final desta CIG foi consagrado em 29 de Outubro de 2004, quando em Roma, se deu a assinatura do “Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa”. Da mesma forma como aconteceu com os Tratados fundadores, deverá ser ratificado pelos 25 Estados-Membros segundo as regras constitucionais respectivas.

3.3 As questões do Federalismo

O Federalismo pode ser definido como: *“Vários grupos de cidadãos livres – com diferentes línguas, religiões ou normas culturais – escolhem viver sob um quadro constitucional acordado, esperam certo grau de autonomia local e as mesmas oportunidades econômicas e sociais. Um sistema federal de governo - poder compartilhado em nível local, regional e nacional - confere poder aos eleitos, que elaboram e administram políticas adaptadas para as necessidades locais e regionais. Trabalham em parceria com o governo nacional, devendo cada um deles resolver os muitos problemas que a nação enfrenta”*.⁷⁷

O Sistema federalista pressupõe decisões compartilhadas entre dois ou mais governos livremente eleitos, com autoridade sobre a nação e sobre os limites de seu território, sendo garantido a capacidade de tomar decisões e proteger seu espaço de forma imediata, tendo como responsável o governo, que incentiva a participação dos cidadãos, e delega certa responsabilidade cívica ao permitir que os governos locais elaborem e administrem leis locais.

A base do sistema federal é a constituição escrita, que concede autoridade e esclarece as responsabilidades compartilhadas por cada nível de governo. De modo geral, os governos locais devem satisfazer as necessidades locais, sendo que algumas questões são deixadas para o governo nacional, como exemplo as questões relacionadas à defesa, aos tratados internacionais, aos orçamentos federais. As leis locais refletem as preferências segundo as quais as comunidades locais escolhem viver, sendo as questões de polícia, administração de ensino, saúde local e essas leis são, com frequência, decididos e administrados localmente.

As relações intergovernamentais significam que vários governos num Estado Federal (nacional, regional e local) trabalham juntos quando questões de autoridade implicam na necessidade de tratar as questões de forma cooperativa. O governo nacional tem muitas vezes a autoridade para interceder em disputas entre regiões. Num país geograficamente grande e economicamente diversificado, as disparidades

⁷⁷ Disponível em: < <http://www.embaixada-americana.org.br/democracia/federalism.htm> > Acesso em 12 jun. 2006.

de renda e bem-estar social entre as regiões podem ser tratadas pelo governo nacional através de políticas que redistribuem os impostos arrecadados.

O sistema federativo é receptivo e abrangente. Os cidadãos são livres para se candidatarem a posições no governo em todos os níveis, o governo local e o nacional oferecem a maioria das posições. O federalismo proporciona oportunidades múltiplas para os partidos políticos servirem seus eleitores. Mesmo que determinado partido não detenha a maioria no Parlamento ou no Executivo, lhe é permitido participar nos níveis regional e local.

O federalismo é portanto, um sistema em que algumas matérias são de exclusiva competência de determinadas unidades locais, estados, províncias e regiões, e estão fora do leque de competências de autoridade da União, enquanto outras estão fora da esfera de competência das unidades menores e pertencem exclusivamente a União. Neste sentido fica claro que o federalismo, como forma de organização social, difere na dinâmica das relações intergovernamentais e no estabelecimento entre “quais competências pertencem à união e quais são de competência das regiões, províncias ou estados-membros”.

Dependendo do grau de delegação de poder e do tipo de relações se dá os diferentes tipos de federalismos, originados do interesse e da motivação do contexto econômico, político e social, desenhando assim um modelo específico de federação. Essa diversidade de fatores e possibilidades de arranjo de certa forma propicia ao modelo federal certa flexibilidade no método de aplicação.

Oriundos desta flexibilidade e devido às circunstâncias históricas o federalismo recebeu algumas variáveis, como: **(1) federalismo cooperativo** que busca a cooperação intergovernamental para alcançar objetivos comuns de caráter econômico social e político por meio de programas e financiamentos conjuntos havendo uma interdependência e coordenação das atividades governamentais. **(2) federalismo unionista** (*come together*) que possui o propósito inicial é o de "unir". A idéia de uma federação para "unir" baseia-se evidentemente no modelo dos Estados Unidos. (...) as unidades até então soberanas firmaram o que William Riker denomina de "pacto federativo" para unir, combinando suas soberanias em uma

nova federação que deixou poderes residuais aos estados federados. **(3) federalismo unionista** (*hold together*) que possui o objetivo de "manter a união", marcou a formação do federalismo na Índia. Neste conceito, o federalismo uniu a Índia por meio de uma Constituição.

A Índia era uma sociedade distinta, dotada de forte unidade, mas o federalismo era útil para manter tal unidade em um contexto democrático, já às regiões governadas por príncipes recebeu poderes do Estado unitário, como unidades federadas durante um longo processo de evolução criando tendências independentes, descaracterizando as condições de "pacto" que são um fator essencial na concepção de William Riker de um federalismo destinado a "unir", formatando então o modelo da manutenção da união.

Outro debate de grande importância se forma quanto à centralidade do federalismo. Neste sentido duas variáveis se fazem presente. "A primeira chamada de **"federalismo centralizado"** que pressupõe que a soberania dos membros é delegada e limitada constitucionalmente, e a segunda chamada de **"federalismo descentralizado"** que se apresenta em forma de alianças onde a soberania dos membros não é limitada constitucionalmente. Os membros agem coletivamente de acordo com seus interesses, exigindo das decisões a proposta de unanimidade, estabelecendo assim a soberania absoluta de cada um dos membros, porque nenhuma decisão que contrarie seus interesses pode ser tomada".⁷⁸

O termo federal, quando utilizado na União Européia, causa grande polêmica entre os políticos europeus. Alguns defensores deste modelo consideram a saída para a integração política da Europa, enquanto outros, em sentido oposto, abominam o tema por considerarem que a soberania de seus membros não pode ser contestada, considerando imprópria a via federal.

Vários países europeus possuem experiências federalistas que se encaixa nos modelos citados, e que por vezes foram indicados como caminhos para o modelo que se procura construir na Europa. Dos adeptos do modelo federal, o Ex-

78 STEPAN, A. "Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos". *Dados*. Rio de Janeiro, 1999. vol.42, nº. 2, p.17. ISSN 0011-5258.

presidente de Portugal Jorge Sampaio em discurso de abertura dos trabalhos no Seminário Internacional sobre o modelo político para Europa no século XXI, em 2002, deixa claro sua posição como segue:

*“A Europa prepara-se para dar um sinal inadiável ao mundo. Sinal de que está empenhada em unir os países do continente europeu em torno dos ideais democráticos; independente de seu nível de riqueza e desenvolvimento. (...) Sinal que acredita na construção europeia como um projeto coletivo de sociedade e uma comunidade de destino federador dos povos e das Nações em torno dos ideais comuns que não prejudicam nem suas identidades próprias nem a sua diversidade”.*⁷⁹

Sidjanski afirma que *“A União Europeia está dividida em duas tendências opostas que se desenvolvem no seu seio: a dinâmica comunitária que constrói uma comunidade com vocação federal e a cooperação intergovernamental nas questões de política externa e interna”.*⁸⁰

António Guterres, Ex-primeiro-ministro de Portugal em discurso da Assembléia de Portugal, deixou claro sua convicção sobre a via federal da Europa que deve ser construída para o Futuro da Europa.

*(...) “me parece importante ter uma estratégia de aprofundamento gradual, da União Europeia e das suas instituições, que aprofunde, a lógica federal. Uma estratégia que, progressivamente traga para o nível da união o maior número possível de competências e de responsabilidades”.*⁸¹

Johannes Rau, Ex-presidente da República Federal da Alemanha em discurso no 7º Fórum Europeu de Berlim em 16 de Novembro de 2001 demonstra sua vontade sobre uma Europa de cunho federal.

79 SAMPAIO, Jorge. Presidente da República Portuguesa, por ocasião da abertura do Seminário Internacional sobre “O Modelo Político para a Europa no Século XXI”. Palácio Nacional da Ajuda, 04/06/2002. Disponível em: < http://europa.eu/constitution/futurum/congov_pt.htm > Acesso em: 13 jun. 2006.

80 SIDJANSKI, Dusan. *Para um Federalismo europeu. Uma perspectiva inédita sobre a União Europeia*. Cascais: Principia, 2001. p. 11

81 Intervenção de António Guterres, primeiro-ministro de Portugal no Discurso no debate mensal na Assembléia da República, 31/05/2001. Disponível em: < http://europa.eu/constitution/futurum/documents/speech/sp310501_pt.htm > Acesso em: 12 jun. 2006.

*“Advogo uma constituição europeia e uma Europa organizada sob a forma de uma federação de Estados-Nação. (...). Uma federação deve assegurar que cada membro possa manter a sua independência e individualidade dentro de um quadro definido com clareza. A diversidade cultural e o equilíbrio institucional são preservados. Isto é particularmente importante para os países menores da Europa. Alargamento e aprofundamento - estas são as tarefas com que agora nos deparamos na Europa”.*⁸²

Em Conferência de imprensa Tony Blair não deixa claro sua convicção em relação ao modelo a ser adotado na Europa, salientando sua percepção em relação à cooperação Intergovernamental, destacando a soberania e a identidade dos Estados-membros. Quando perguntado sobre uma possível Europa Federal de Estados-nações respondeu:

*“Não podemos impor uma Europa alheia a qualquer debate democrático. Em meu entender, uma das conquistas de Nice foi à decisão de iniciar um grande debate democrático para que os europeus e cada um dos nossos países, todos sem exceção, possam dizer aquilo que querem, aquilo que sentem, quais são as suas intuições, os seus desejos.(...) se queremos conservar a nossa posição no mundo, se queremos manter os nossos valores e eventualmente defendê-los, devemos estar organizados. Creio que já ninguém põe em dúvida esta idéia, e o debate fará provavelmente com que se tome mais consciência disso. E, por conseguinte, esta maior integração, este desenvolvimento nos conduzem de fato para aquilo a que alguns poderão chamar uma federação de Estados-Nações”.*⁸³

No fórum de debates para o Futuro da União europeia, o Ex-ministro da Economia e Finanças da Grécia, Yannis Papantoniou, deixou claro sua posição quanto à formação de uma federação europeia.

“As decisões adotadas na União Europeia devem revestir-se de maior legitimidade. É importante que a autoridade política eleita possa assumir o papel de

82 RAU , Johannes Presidente da República Federal da Alemanha, em discurso no 7º Fórum Europeu de Berlim em 16 de Novembro de 2001, sob o tema: "Unidade na diversidade: Que configuração política para a Europa?". Disponível em: < http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp161101_pt.pdf > Acesso em: 12 jun. 2006.

83 BLAIR, Tony: Extrato da conferência de imprensa conjunta do Presidente Tony Blair, e Lionel JOSPIN, após a Cimeira franco-britânica em 9 de Fevereiro de 2001. Disponível em: < http://europa.eu/constitution/futurum/congov_pt.htm > Acesso em: 12 jun. 2006.

*decisão. O objetivo não é criar um “Super-Estado” europeu e abolir os Estados-Nações. Pelo contrário, uma federação de Estados-Nações poderia reforçar a legitimidade democrática de ações comuns e definir princípios inequívocos para o exercício das competências da União”.*⁸⁴

Tony Blair durante o discurso sobre “O desafio da Europa no limiar de uma transformação radical” (Cardiff 28/11/2002) demonstra seu ceticismo sobre uma Europa federal, elucidando o papel da Inglaterra no contexto internacional:

*“Em **primeiro** lugar, temos de acabar com o absurdo de afirmar que “daqui não passamos”. Há domínios em que a Europa devia integrar-se mais e isso irá acontecer: na luta contra o crime e a imigração ilegal, para garantir a reforma econômica, na consecução de uma política de defesa e segurança mais eficaz. No que respeita a estas questões, a Grã-Bretanha não deverá estar no fim do pelotão, mas sim na frente. No que respeita ao euro, é claro que deveremos aderir, se as condições econômicas forem às carretas. (...). Em **segundo** lugar, é conveniente que entendamos que a nossa oposição à Europa como uma espécie de super-Estado federal não é uma obsessão britânica. (...). Os nossos eleitores sentem-se estreitamente ligados aos seus governos nacionais; não sentem o mesmo relativamente às Instituições europeias. Em **terceiro** lugar, devemos, (...) reconhecer que a Europa é e deverá continuar a ser uma aliança entre Governo Europeu e Governos Nacionais. O verdadeiro propósito de ter um Conselho é reconhecer que, em última análise, a Europa representa a vontade de Estados soberanos. (...) Esta é uma oportunidade única de reforma: de reforma para colocar a Europa num rumo claro a caminho do futuro, uma Europa que, como afirmei anteriormente, pode ser uma superpotência, se não mesmo um super-Estado. É um futuro em que desejo que a Grã-Bretanha desempenhe plena e cabalmente o seu papel”.*⁸⁵

Tony Blair esclarecendo o Projeto da Constituição Europeia na Câmara dos Comuns alertando sobre o que deve ser a União Europeia após a CIG 2004, sobre os poderes das instituições europeias:

⁸⁴ PAPANTONIOU, Yannis. Ministro da Economia e Finanças da Grécia no Fórum de debates para o Futuro da Europa. Discurso: “Mundialização e Democracia: O Paradigma Europeu”, em 18/05/2001. Disponível em: < http://europa.eu/constitution/futurum/documents/other/oth180501_pt.htm > Acesso em: 12 jun. 2006.

⁸⁵ BLAIR, Tony. Discurso proferido na Biblioteca da Universidade de Cardiff, País de Gales em 28/11/2002, sobre o Futuro da União Europeia: “A Europa no limiar de uma grande transformação”. Disponível em: < http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp281102_pt.pdf > Acesso em: 12 jun. 2006.

*“A Convenção define claramente para que serve a Europa, quais os seus fins e objetivos, os direitos dos cidadãos, os poderes e as responsabilidades de suas instituições e o modo de ação de suas políticas. Reconhece expressamente que o que queremos é uma Europa de nações – e não um “super-Estado federal” – em que as questões fiscais, de política externa, de política de defesa e as nossas próprias fronteiras britânicas continuem a ser prerrogativas do governo e do parlamento nacional”.*⁸⁶

Peter Hain, no Fórum para o Futuro da Europa estabelece a polêmica criada em torno da via que a União europeia deve seguir, deixando claro que o modelo não é ponto central do debate, mas sim as possibilidades de crescimento da cooperação e da aproximação das instituições aos cidadãos europeus e da manutenção da diversidade na União Europeia.

*“O debate sobre o futuro da Europa é caricaturado entre dois lados, por um lado os partidários de um “Super-Estado federalista”, e por outro, os de uma União baseada no intergovernamentalismo. (...) A questão mais importante sobre a qual a Convenção deve debruçar-se é a de como melhorar a capacidade de desempenho da União. Porque o que interessa aos cidadãos são os resultados. Interessa-lhes o desempenho no domínio do pleno emprego e da competitividade. No domínio da segurança. No domínio do ambiente. No domínio dos direitos humanos. No domínio da democracia e da responsabilização. No domínio da justiça, no plano internacional, e na afirmação da UE como força progressista de fomento do bem à escala global, e não como um clube protecionista”.*⁸⁷

O texto da proposta da Convenção explica claramente que a União europeia é e deve manter-se como uma cooperação entre os Estados europeus. *“A União Europeia não é um Estado federal encoberto, ao mesmo tempo em que a União Europeia deve respeitar a identidade nacional dos Estados-membros, bem como as funções essenciais do Estado. (...) a proposta da Convenção inclui uma divisão clara de tarefas entre a União europeia e os estados-membros. Estabelece que a União*

86 BLAIR, Tony. Declaração à Câmara dos Comuns proferido em 26/06/2003, sobre sua participação no Conselho Europeu que tratou do Projeto da Constituição Europeia realizado na Grécia a em 20 de junho de 2003. Disponível em: < http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/speech/sp230603_pt.pdf > Acesso em: 12 jun. 2006.

87 HAIN, Peter. Ex-ministro dos Assuntos Europeus, discurso proferido no fórum de Debates sobre o futuro da Europa. Tema: Tempo para uma nova visão. 29/01/2002. Disponível em: < http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/speech/sp290102_pt.pdf > Acesso em: 12 jun. 2006.

*Européia apenas pode atuar nas áreas em que lhe tenham sido atribuídas pelos Estados-membros”.*⁸⁸

Anders F. Rasmussen, Primeiro Ministro da Dinamarca, deixa evidente a não adesão ao modelo federalista, enaltecendo o intergovernamentalismo para União Européia, Ele comenta a proposta para a composição da Comissão Européia. O documento estabelece que a Comissão deve ser estabelecida pelo presidente já eleito e em função de “critérios geográficos e demográficos”.

*“Penso que tendo em conta o carácter fundamental da União Européia, o princípio de partir daquilo que já possuímos é particularmente válido. Não acredito numa União europeia baseada numa abordagem federalista. Para mim, é claro que o “Estado-nação” deve continuar a ser a base em que se apóia o nosso futuro. (...) A França e a Alemanha apresentaram um documento muito interessante sobre questões institucionais fundamentais. Em minha opinião, o documento franco-alemão consegue um equilíbrio notável entre aqueles que preconizam uma abordagem federalista e aqueles de nós que apóiam um modelo mais intergovernamental”.*⁸⁹

Guy Verhofstadt, Primeiro Ministro da Bélgica, na abertura dos debates sobre o Futuro da Europa destacou a importância do alargamento da Europa e a necessidade de reformas das instituições europeias deixando subentendido que os debates deveriam observar a proposta da convenção de Laeken preconizando que a última questão, a ser discutida, seria sobre o modelo político.

“Trata-se por conseguinte de recriar o processo de integração europeia em bases sólidas, democráticas, isto é, atualizadas e redefinidas com a participação do cidadão. Com base nestas observações, a Presidência belga pretende iniciar um debate que deverá englobar tanto uma componente filosófica como uma componente política e de organização. A componente filosófica diz respeito às questões relacionadas com o futuro da Europa, o objetivo final da construção europeia, a identidade e os valores europeus. A componente política centra-se nas

88 RASMUSSENS, Anders Fogh. Primeiro Ministro da Dinamarca em discurso sobre "Uma visão da política europeia ativa da Dinamarca", proferido na Universidade de Copenhague 23/09/2003. Disponível em: < http://europa.eu/constitution/futurum/congov_pt.htm > Acesso em: 12 jun. 2006.

89 RASMUSSEM, A.F. Primeiro Ministro da Dinamarca. Discurso no Fórum para o futuro da Europa. Tema: “A Europa Após o Alargamento”. 28/02/2003. Disponível em: < http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/speech/sp280203_pt.pdf > Acesso em: 12 jun. 2006.

questões relacionadas com a representação externa e o papel da União Europeia no mundo, o modelo social europeu, a Europa como fator de desenvolvimento sustentável, um espaço europeu de justiça e asilo, uma defesa europeia e por último uma abordagem europeia enquanto elemento federativo. (...) O objetivo último da União não pode ser culminar numa instituição internacional ordinária que se limite a funcionar na base do intergovernamentalismo e na regra da unanimidade. No quadro do debate consagrado ao futuro da Europa, a Bélgica pretende seguir a via do método comunitário. Como é óbvio, isto deverá processar-se num quadro novo que responda a exigências imperativas em matéria de transparência, eficácia e legitimidade democrática".⁹⁰

Um dos maiores defensores do federalismo europeu é Lionel Jospin que em discurso sobre o futuro alargamento da Europa deixou extremamente claro sua adição ao tema.

"Entende-se por "federação" uma ação progressiva e controlada de divisão ou de transferência de competências a nível da União, então se refere a "federação de Estados-nações". (...) É uma noção que subscrevo plenamente. De um ponto de vista jurídico, pode parecer ambígua. Mas julgo-a politicamente relevante, porque a Europa é uma construção política original, misturando de maneira inseparável numa combinação singular dois elementos diferentes: o ideal federativo e a realidade dos Estados-nações da Europa. Por isso a noção de "federação de Estados-nações" traduz com precisão a tensão constitutiva da União Europeia. Há as nações, fortes, vivas, unidas à sua identidade, que fazem à riqueza do nosso continente. E depois há também a vontade de unir, construir um conjunto que tornará cada um mais forte. Por isso a noção de "federação de Estados-nações" traduz com precisão a tensão constitutiva da União Europeia. Há as nações, fortes, vivas, unidas à sua identidade, que fazem à riqueza do nosso continente. E depois há também a vontade de unir, construir um conjunto que tornará cada um mais forte".⁹¹

90 VERHOFSTADT, Guy. Mensagem do Primeiro Ministro da Bélgica na abertura do Fórum de debate para o Futuro da Europa em 07/03/2001. Disponível em: < http://europa.eu/constitution/futurum/documents/speech/sp070301_2_pt.htm > Acesso em: 12 jun. 2006.

91 JOSPIN, Lionel. Intervenção no fórum sobre o futuro da Europa alargada em Paris, 28/05/2001. Em seu discurso ele enaltece o progresso econômico da União Europeia. Disponível em: < http://europa.eu/constitution/futurum/documents/speech/sp280501_pt.htm > Acesso em: 12 jun. 2006.

Sidjanski procura justificar traços de federalismo na União Europeia destacando: “Se não existe um “modelo federal” constata-se no entanto que certas funções principais são exercidas no conjunto dos Estados federais, mas segundo modalidades e estruturas diferentes. Este fundo comum e os princípios de base constituem as características próprias das comunidades federais que as distinguem de outros tipos de comunidades políticas e, nomeadamente, do sistema centralizado unitário”.⁹²

O professor Dusan Sidjanski, é um dos mais fervorosos defensores do federalismo europeu. Em seu livro, “Para um Federalismo Europeu” avalia os sistemas federais já existentes na Europa, procurando as semelhanças e diferenças nas instituições europeias que podem ser comuns às dos Estados federais, levando em consideração os caminhos já trilhados pela União Europeia no sentido de uma forma de federalismo.

Em suas análises, Sidjanski procurar avaliar, entre os tipos de federalismo existentes na Alemanha e na Suíça, um “modelo” a ser seguido pela União Europeia. Entre suas análises ele considera que o modelo alemão apresenta semelhanças ao modelo da União Europeia em alguns aspectos, porque mostra uma divisão entre a *Bund* (federação) e as *Länder* (Estados-membros), onde cada parte goza, em algum momento, de soberania parcial e em outros, partilhada.

Considerando tais divisões há setores de responsabilidade única do Estado Federal como: negócios estrangeiros, defesa, moeda, e outros setores reservados as *Länder* como: educação, cultura, e outras em que a *Bund* não tenha escolhido para legislar. Outro fator importante no modelo alemão que vale atenção é a participação do povo (*Bundestag*) e dos Estados-membros (*Bundesrat*) no plano federal.

Em seu funcionamento o sistema alemão desenvolveu fortes laços de cooperação entre a *Bund* e as *Länder*. Os acordos desenvolvem um tipo de

92 SIDJANSKI, D. *Para um federalismo Europeu*. Cascais: Principia, 2001. p. 11

“federalismo cooperativo”, ainda que um pouco diferente das cooperações já estabelecidas na União Européia.

*“A Alemanha apesar da diversidade relativa das Länder, possui homogeneidade social, cultural e lingüística de base, apesar da certa dissonância provocada pela reunificação.(...) Em contrapartida, os contrastes são fortemente sentidos no seio da União Européia: a diversidade das línguas e das culturas, das estruturas sociais, econômicas e políticas, assim como no dos estilos de vida e de comportamento, juntamente com a dimensão do conjunto, fazem com que o modelo do federalismo alemão, apesar da sua experiência rica e dos seus contributivos, não possa ser proposto como modelo para a União”.*⁹³

A experiência do modelo suíço, segundo Sidjanski, se mostra de forma mais adaptável à União Européia. Guardada as devidas proporções geográficas, a Suíça, assim como a União Européia, são multilíngües, possuem um governo baseado na separação de poderes, possui um sistema baseado em ampla confiança na procura do consenso para as propostas de lei, executado por consultas feitas a peritos e a grupos de interesses.

Segundo o autor, a Suíça passou pelos mesmos problemas de adaptação enfrentados hoje pela União Européia, quanto ao número de “cantões” (Estados-membros) bem como ao seu sistema de governo onde os cantões possuem políticas externas divergentes, se comparados às dificuldades da União européia em estabelecer os alargamentos e a Política Externa e Segurança Comum devido à delegação dos Estados-membros a sua parcela de soberania.

Outras condições que aproxima o modelo comunitário do modelo suíço é o fato que a Suíça possui 23 Estados federados (*cantões*), e 3 sub-cantões, bem parecidos com o número de Estados-membros da União; o Parlamento suíço é bicameral composto por um Conselho Nacional com 200 deputados eleitos representando o povo, em que o número de eleitos por *cantão* é proporcional a sua população, e por um Conselho dos Estados constituído por 46 membros sendo dois eleitos por *cantão*.

93 Idem, p. 21.

A Suíça possui um Conselho Federal (órgão executivo máximo que atua em forma de diretório) composto por sete membros eleitos pelo Parlamento oriundos de diferentes vertentes políticas, (social democrata, radicais democrata, democrata cristã, partido popular), que promove um elevado grau de confiança e de coesão completamente diferente da União Européia que não aceita uma Comissão cujo número de membros seja inferior ao número de Estados-membros.

Os *cantões* suíços também possuem identidades diferentes quanto à política externa, devido às suas ligações tradicionais com suas vizinhanças que produziram grandes divergências entre suas políticas, e por isso, adotou uma via de neutralidade. A União Européia, por sua vez, inserida no contexto da história e da bipolaridade, poderia ter assumido a mesma postura da Suíça, mas devido a seu peso econômico e a responsabilidade internacional de seus membros afastam tal possibilidade, exigindo assim uma postura comum entre as diversas identidades no que se refere à política externa.

*“Além destas experiências, (alemã e suíça), existem numerosos casos intermédios no seio da União Européia: Estados em vias de federalização e em vias de regionalização que são testemunhos de uma tendência geral. Contudo, o conceito de Estado, mesmo de Estado Federal, tomado como ponto de referencia da integração européia, arrisca-se a fechá-lo num molde tradicional”.*⁹⁴

94 Idem, p. 26

3.4 Constituição Européia – Um modelo político indefinido

A Constituição para Europa, nasceu do discurso pronunciado por Joschka Fischer na Universidade de Humboldt em 12/05/2000. Nesta oportunidade o Ex-ministro Federal dos Negócios Estrangeiros da Alemanha propõe um modelo federal para a União Européia baseado em um Tratado Constitucional em que os Estados-membros pudessem estabelecer em conjunto uma capacidade de ação que, em estando separados, não teriam condições de exercer.

Fazendo referência às futuras dificuldades que deveriam ser enfrentadas pela União européia, Fischer demonstra suas preocupações enumerando as dificuldades sobre o alargamento de 2004 com a entrada dos países do leste europeu fazendo a União dos vinte e cinco; às necessidades de reforma das instituições comunitárias, às preocupações com um Conselho Europeu com trinta Chefes de Estado e que seria composto por trinta presidências; e ainda, neste contexto com trinta membros, haveria enorme dificuldade em conseguir conciliar os interesses. Durante seu discurso, Fischer deixou claro sua tendência da via federalista.

*“Tantas questões, para as quais no entanto, existe uma resposta simples: a passagem da Confederação da União a uma total parlamentarização na Federação européia, que já Robert Schuman reclamava há cinqüenta anos. E isto quer apenas dizer um Parlamento Europeu e um Governo, também ele europeu, que exerçam efetivamente o poder legislativo e o poder executivo no seio da Federação. Esta Federação deverá ser fundada ao abrigo de um Tratado constitucional. (...) Alguns dirão que a Europa é já bastante complicada neste momento, que é muito pouco transparente para os cidadãos da União e que um projeto contribuiria para complicá-la ainda mais. É exatamente o inverso que se procura aqui. A partilha de soberania entre a Federação e o “Estado-nação” pressupõe como primeiro passo um tratado constitucional, regulamentado primeiro a nível europeu e depois a nível nacional”.*⁹⁵

95 FISCHER, Joschka, “Da Confederação à Federação”. Reflexões sobre a finalidade da integração européia”. Discurso de Joschka Fischer na Universidade Humboldt - Berlim, 12/05/2000 Disponível em: < http://europa.eu/constitution/futurum/documents/speech/sp120500_en.pdf > Acesso em: 12 jun. 2006.

A proposta final do tratado constitucional, foi terminada em 18 de Julho de 2003, como um tratado oficial que criou a “Constituição para a União Européia, foi publicada pelo “Praesidium da Convenção para o Futuro da Europa” sob presidência de Valéry Giscard d'Estaing, após longas negociações e com a introdução de algumas alterações pelo Conselho Europeu em 18 de Junho de 2004, em Bruxelas, sendo assinada a 29 de Outubro de 2004, em Roma.

Os objetivos do projeto de Constituição são, essencialmente, simplificar as sobreposições de Tratados e Protocolos existentes, que é o suporte do sistema jurídico comunitário, tendo em vista a melhoria do funcionamento da União, após a entrada de 10 novos países do leste europeu, que se juntaram aos 15 Estados-membros, existentes em 1 de Maio de 2004. Comparadas com outras constituições trata-se de um documento longo com 265 páginas, mas consideravelmente mais curto do que os tratados hoje existentes.

A Constituição é um Tratado jurídico e por isso, só entrará em vigor depois da sua ratificação por todos os Estados-membros, o que implica uma consulta popular nos diversos países. Convém salientar que qualquer alteração posterior da Constituição exigirá igualmente o acordo unânime e, regra geral, a ratificação por todos os Estados-membros; todavia, para certas alterações, por exemplo para alargar o âmbito da votação por maioria qualificada, bastará um acordo por unanimidade no Conselho Europeu.

A Constituição renova o quadro institucional, evidenciando o papel do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão. Reconhece as diferentes funções da Comissão, incluindo o seu grande poder na iniciativa legislativa e a sua função executiva e de representação externa, exceção feita em assuntos que se referem à política externa e de segurança comum.

A Constituição consagra o princípio da programação interinstitucional, mediante iniciativa da Comissão. Aumenta de forma substancial o âmbito do procedimento de co-decisão que, passa a chamar-se procedimento legislativo ordinário que estabelece que 95% das leis européias serão adotadas conjuntamente pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, por meio da criação das leis-quadro, com

objetivo de simplificar o processo legislativo da União, conforme descrito no Artigo I-34, §1.

“As leis e leis-quadro europeias são aditadas, sob proposta da Comissão, conjuntamente pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho de acordo com o processo legislativo ordinário. Se as duas instituições não chegarem a acordo, o ato não será adotado”.

O Conselho Europeu terá um presidente com poderes limitados, nomeado por um período de dois anos e meio. Em contrapartida, contrariamente ao que a Convenção tinha proposto, será mantido o sistema de rotação semestral entre os Estados-membros para a presidência das diferentes formações do Conselho (exceto para o Conselho PESC), mas no âmbito de uma ‘equipe presidencial’ constituída por três países. Este sistema, baseado em rotação, deliberando por maioria qualificada. Conforme Artigo I-22;I-24, §7;

“O Conselho Europeu elege o seu Presidente por maioria qualificada, por um mandato de dois anos e meio, renovável uma vez. Em caso de impedimento ou de falta grave, o Conselho Europeu pode pôr termo ao seu mandato, de acordo com o mesmo procedimento”.

§7 Artigo I-24. *“A Presidência das formações do Conselho, com exceção da dos Negócios Estrangeiros, é assegurada pelos representantes dos Estados-Membros no Conselho, com base num sistema de rotação igualitária em conformidade com as condições estabelecidas numa decisão europeia do Conselho Europeu. O Conselho Europeu delibera por maioria qualificada”.*

No que diz respeito à composição das instituições, o Tratado Constitucional fixou em setecentos e cinqüenta o número máximo de deputados do Parlamento Europeu já decidido no Tratado de Nice. Estes lugares serão atribuídos aos Estados-membros com um mínimo de seis, e um máximo de noventa e seis lugares. O número exato de lugares atribuídos a cada Estado-membro será decidido antes das eleições europeias de 2009.

Relativamente à Comissão, ficou decidido manter até 2014 a sua composição atual, ou seja, um comissário por cada Estado-membro. A partir daí a Comissão será composta por um número de membros correspondente a dois terços

do número de Estados-Membros. Os membros da Comissão serão escolhidos segundo o sistema de rotação entre os Estados-membros, também já decididos no Tratado de Nice.

A definição da maioria qualificada para a adoção das decisões no Conselho foi à questão mais difícil de consenso. Tal como proposto pela Convenção, a partir daqui o Conselho deliberará com base numa dupla maioria, de Estados-membros e em termos de população, expressão da dupla legitimidade da União. No entanto, foi decidido aumentar as disposições: em vez da maioria de Estados-membros que representem 60% da população, o Tratado constitucional decidiu que a maioria qualificada será atingida quando reunir 55% dos Estados-membros que representem 65% da população. Conforme Artigo I-25, §1.

§1. “A maioria qualificada corresponde a, pelo menos, 55 % dos membros do Conselho, num mínimo de quinze, devendo estes representar Estados-Membros que reúnam, no mínimo 65% da população da União”.

No objetivo de tornar este aspecto mais equilibrado, supondo um caso extremo no aumento da população ou que três grandes Estados-membros possam por si só bloquear uma decisão do Conselho, prevê-se que uma eventual minoria de bloqueio deve ser constituída, pelo menos, por quatro Estados-membros. Por outro lado, está previsto que um número de membros do Conselho que representem pelo menos 3/4 de uma minoria de bloqueio, quer ao nível dos Estados-Membros quer da população, possam solicitar que não se proceda à votação, continuando em vez disso os debates durante um período de tempo razoável, para se poder chegar a uma base de acordo mais ampla no Conselho. Conforme Artigo I-25, §2.

§2. “A minoria de bloqueio deve ser composta por, pelo menos, quatro membros do Conselho; caso contrário, considera-se alcançada a maioria qualificada”.

A Constituição renova significativamente as disposições relativas à justiça e assuntos internos, que deverão melhorar o espaço de liberdade, de segurança e de justiça. Estes assuntos passam a ser abrangidos pelo método comunitário de decisão em maioria qualificada. Conforme Artigo I-40, §7, exceção feita aos serviços da polícia dos Estados-membros conforme Artigo III-377.

§7, Artigo I-40. “O Conselho Europeu pode adotar, por unanimidade, uma decisão europeia que determine que o Conselho delibere por maioria qualificada em casos não previstos na Parte III”.

Artigo III-377. “No quadro do exercício da suas jurisdições relativas ao espaço de liberdade, segurança e justiça, o Tribunal de Justiça da União Europeia não é competente para fiscalizar a validade ou a proporcionalidade de operações efetuadas pelos serviços de polícia ou outros serviços responsáveis pela aplicação da lei num Estado-membro, nem para decidir sobre o exercício das responsabilidades que incumbem aos Estados-membros em matéria de manutenção da ordem pública e de garantia da segurança interna”.

As disposições relativas às relações externas foram reavaliadas fazendo menção à distinção entre a Política Externa e de Segurança Comum e os outros aspectos da ação externa da União no que se refere ao papel das instituições e aos seus procedimentos. No entanto, através da criação da função de Ministro dos Negócios Estrangeiros da União, que deverá contribuir para aumentar a confiança mútua e desenvolver o reflexo europeu dos Estados-membros, será certamente reforçada a afirmação do papel da União no cenário internacional. Conforme Artigo III-305, §1.

§1. “Os Estados-Membros coordenam a sua ação no âmbito das organizações internacionais e em conferências internacionais. Nessas instâncias defendem as posições da União. O Ministro dos Negócios Estrangeiros da União assegura a organização dessa coordenação. Nas organizações internacionais e em conferências internacionais em que não tomem parte todos os Estados-Membros, aqueles que nelas participem defendem as posições da União”.

A Constituição permite criar cooperações reforçadas. No Capítulo III com o título de “Cooperação Reforçada”, dedica-lhe o Artigo I-44, sendo para o efeito, também, cooperações reforçadas as efetuadas no âmbito da política fiscal e social.

§2. “A decisão europeia que autoriza uma cooperação reforçada é adotada como último recurso pelo Conselho, quando este tenha determinado que os objetivos da cooperação em causa não podem ser atingidos num prazo razoável pela União no seu conjunto e desde que, pelo menos, um terço dos Estados-Membros participe na cooperação”.

§3. *“Todos os membros do Conselho podem participar nas suas deliberações, mas só os membros do Conselho que representem os Estados-Membros participantes numa cooperação reforçada podem participar na votação. A unanimidade é constituída apenas pelos votos dos representantes dos Estados-Membros participantes. A maioria qualificada corresponde a, pelo menos, 55 % dos membros do Conselho, devendo estes representar os Estados-Membros participantes que reúnam, no mínimo, 65 % da população desses Estados”.*⁹⁶

Neste Artigo reside o maior desafio europeu dos críticos do Tratado Constitucional. A cooperação reforçada, prevista pelo tratado impõe um longo percurso aos Estados-membros que desejem formar suas alianças. Para instituir uma cooperação reforçada, seguindo um tipo de aliança, é necessário obter o acordo por maioria qualificada dos Estados-membros, com exceção da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), em que a unanimidade é exigida. O projeto da instituição, tem que reunir pelo menos um terço dos Estados-Membros.

É introduzida uma nova tramitação, com a aprovação do Parlamento Europeu, ou seja, basta que alguns Estados-membros de grande dimensão, como a Alemanha e a França, se associem aos pequenos países para poderem bloquear qualquer iniciativa, desde que não seja o objetivo da associação estabelecer uma concorrência desleal.

A Constituição introduz, no texto fundamental, um grande número de disposições que pretendem tornar as instituições da União mais democráticas, mais transparentes e mais próximas dos cidadãos. O texto Constitucional introduz a possibilidade de os cidadãos, desde que reúnam um milhão de assinaturas em um número significativo de Estados-membros, convidarem a Comissão a apresentar uma proposta adequada aos seus interesses.

O papel do Parlamento Europeu ganha importância. Os parlamentos nacionais serão informados de qualquer nova iniciativa da Comissão e se um terço desses parlamentos considerarem que uma proposta não contempla o princípio da

96 Disponível em: < http://europa.eu/constitution/pt/part33_pt.htm#a210 > Acesso em: 12 jun. 2006.

subsidiariedade, a Comissão será obrigada a reexaminá-la. Conforme Artigos I-47, §4.

§4. *“Um milhão, pelo menos, de cidadãos da União, nacionais de um número significativo de Estados-Membros, pode tomar a iniciativa de convidar a Comissão a, no âmbito das suas atribuições, apresentarem uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um ato jurídico da União para aplicar a Constituição. As normas processuais e as condições para a apresentação de tal iniciativa pelos cidadãos, incluindo o número mínimo de Estados-membros de que aqueles devem provir, são estabelecidas por lei europeia”.*

CONCLUSÃO

Tentar encontrar o modelo político atual da União Européia é algo bastante desafiador. É indubitavelmente mais fácil caracterizar “o que o modelo político não é” do que fazer qualquer tipo de afirmação buscando identificar uma via política que possa esclarecer solidamente o modelo que se procura construir.

A força da economia da União foi destacada por muitos políticos como sendo o “trampolim” indispensável para a união política.

“A União Européia não é apenas a maior e a mais dinâmica economia do mundo, mas também uma das mais competitivas, e começa a assumir responsabilidades nunca antes imaginadas na criação de convergências e consensos para uma ação internacional cada vez mais afirmativa. Tomando-se por base a imponência da construção em que a União Européia se tornou, não há dúvidas de que os europeus conseguiram, ao menos na dimensão do seu continente, realizar a última utopia das relações internacionais”. (LESSA: 2001, p.183).

A Europa comunitária construiu-se logicamente num contexto histórico. Inicialmente criada por Instituições comunitárias que buscavam como objetivo principal a paz, e evoluiu por meio de várias reformas de seus Tratados originários. Com o sucesso conseguido com as primeiras instituições, a Europa acelera os processos de reformas com o audacioso objetivo de ir além da base cooperativa, lançando grandes desafios aos europeus nos últimos cinquenta anos.

O processo de construção da Europa esteve sempre entre duas posições divergentes. De um lado os adeptos do federalismo, e de outro os adeptos da cooperação intergovernamental, se constituindo numa “velha oposição” que já dura mais de meio século.

A idéia para uma federação de Estados na Europa não é nova. Baseados na busca da paz no continente, alguns políticos europeus, como Robert Schumam e Churchill, viram no federalismo uma solução. Por possuir um caráter supranacional, a Federação de Estados não permitiria a existência de conflitos, já que revestida de

poder, poderia exercer pressões junto aos Estados-membros para a solidificação da paz. O Tratado do CECA, basicamente foi desenhado nesta linha, porém longe de ser algo realmente federal, sua característica principal, como entidade supranacional, foi o estabelecimento da paz.

No mesmo objetivo da busca da paz, porém, em sentido oposto, os anti-federalistas críticos da posição federal, acreditavam que não se podia destruir a história de formação de nacionalidades e de Estados independentes, em função de uma entidade maior de cunho federal. Defendiam outro modelo de paz, baseado na cooperação intergovernamental. Também neste sentido, outro político, destaca-se nesta posição Jean Monet, mais próximos da linha federalista, percebendo que a construção da Europa não podia, e não devia, ser muito rápida, inclusive em matérias tão sensíveis como às questões dos símbolos nacionais e das soberanias, buscou seguir a via de uma integração progressiva, setor a setor, esperando que surgisse o fenômeno do “*spill over*”, isto é, que a integração, setor a setor, fosse empurrando a Europa para uma União que unisse cada vez mais setores, até acabar numa União Federal. Muitos acreditam que isso chegou a se formalizar no Tratado que institui a Constituição Européia, que nesta ótica, após a ratificação constitucional teremos uma “Europa Federal”

O Ato Único Europeu e o Tratado da União Européia, consagraram a base de uma União dos Estados Europeus, e promoveram importantes modificações nos assuntos relacionados à cidadania, e a abolição das fronteiras em 1993, que deixou claro que os Estados-membros delegam parte de sua soberania em prol da Comunidade.

Na União Aduaneira, por exemplo, com a aceitação de uma agenda comum entre os Estados-membros, denota a delegação da soberania neste assunto, e a renúncia de cada Estado-membro de ter uma pauta aduaneira externa própria. Outro exemplo, como na criação do Mercado Comum, se estabeleceu sete políticas comunitárias: agrícola, comercial, de investigação científica, da tecnologia, regional, do ambiente e de pesca, evidenciando desta forma a delegação da soberania a favor do processo de integração. Não é possível alcançar-se a União Aduaneira e o Mercado Comum sem delegação da soberania.

Cabe ressaltar aqui que o processo de delegação da soberania para uma instituição supranacional corresponde à cessão de certas competências dos Estados-membros às instituições comunitárias o que conseqüentemente terão força legislativa sobre outros assuntos. Os Estados-membros delegam essas competências livremente, porém não há uma “transferência” de soberania, pois a delegação, ao contrário da transferência, é temporária, decorrente da assinatura de um Tratado Internacional, com o pressuposto de readquirir suas competências delegadas quando considerar oportuno, ou mesmo quando seus interesses não mais forem satisfeitos. Porém, os assuntos que estabeleciam a gestão comunitária da soberania, estavam sempre ligados a funções econômicas do Mercado, longe também de estabelecer qualquer cunho Federal na Europa.

O Tratado da União Européia em 1992, trouxe um grande avanço nas questões da comunidade especialmente no âmbito econômico, mas foi “pequeno” em relação à posição política dos Estados-membros dentro e fora das instituições européias.

Dentre os pontos destacáveis do TUE, temos a formatação do termo União Européia abandonando-se o termo Comunidade Econômica Européia – CEE, propondo ir além da integração do mercado, passando a designação de União Européia - UE, estabelece uma estrutura de três pilares, incluindo a Política Externa e de Segurança Comum – PESC, neste caso, apenas como tema sem estabelecer os domínios de ação externa deste pilar, estabelece os caminhos para uma União Monetária por meio de uma moeda única e a criação do Banco Central Europeu, cria o princípio da subsidiariedade permitindo a ação da União Européia somente nos casos em que os Estados-membros não possam atuar de forma satisfatória e que a União possa e justifique fazer melhor, e por fim, reconhece no processo de integração, o direito de identidade de cada Estado-membro com respeito à diversidade, história, tradição. Ainda que bastante extenso e complexo, o TUE não é claro quanto ao modelo federal, ou quanto à via intergovernamental.

A criação do Banco Central Europeu e do Euro como moeda comunitária, é visto por muitos como um “núcleo federador”, mas obviamente é uma noção errada de federalismo, já que a não adesão à moeda comunitária é permitida através da

cláusula de exclusão (*opting out*). Analisando tal possibilidade fica claro que a solução se deu pela via intergovernamental, a solução da cláusula de exclusão ainda não foi tratada o que deixa claro que não existe uma Federação de Estados-membros na Europa, pois se existisse, o Euro seria obrigatoriedade em toda União.

A Constituição Europeia também não trata essa questão. Como uma Federação de Estados pode ter um caráter contraditório se na Constituição Europeia no Artigo III-197, estabelece que

“(...) Por conseguinte, nos artigos referidos nas alíneas de (a) a (j), por “Estados-Membros” entende-se os Estados-membros cuja moeda seja o euro”. Isso significa que para “treze dos vinte e cinco” membros da “possível federação” não adeptos a moeda única não existe nenhum vínculo de responsabilidade quanto a: adoção das orientações gerais e políticas econômicas do BCE; obrigações controlar déficits públicos excessivos, medidas relativas à utilização do euro; acordos monetários e outras medidas relativas à política cambial, quanto às decisões europeias relativas às posições comuns para a união econômica e monetária, logo, Inglaterra, Dinamarca, Suécia, Eslováquia, Eslovênia, Estónia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polónia, República Checa e Chipre, momentaneamente não possuem o compromisso monetário.

A Dinamarca e a Inglaterra permanecem fora da zona do EURO desde 1992 na ratificação do Tratado de Maastricht. Ambos os países não serão legalmente forçados a aderir ao EURO até que os seus governos o decidam, por votação parlamentar ou por referendo. Os dez Estados que aderiram à União Europeia em 1 de Maio de 2004 deverão adotar o Euro assim que os critérios de convergência estabelecidos sejam cumpridos, o que não deverá ocorrer antes de 2007-2008. Para estes países, a moeda única faz parte do acordo de adesão, não sendo uma opção como nos casos da Inglaterra e da Dinamarca.

No Tratado seguinte, o de Amsterdã, acreditava-se que o tratamento dado ao modelo político seria mais aprofundado e melhor desenhado no sentido da integração política, revisando basicamente os pilares da PESC e Justiça e Assuntos Internos, porém isso não ocorreu, pois a CIG que antecedeu o tratado (1997) se

dispersou os debates em vários campos não aprofundando a questão política no sistema comunitário.

O Tratado de Amsterdã se revelou um fracasso, aprofundando o déficit democrático já instituído em Maastricht. O Parlamento Europeu, reivindicou maior participação nas alterações dos tratados, e seu papel ainda que redimensionado, no caso do processo de co-decisão, ficou limitado nas questões de fundo social, como emprego, saúde pública, política dos transportes, a livre circulação dos cidadãos.

No aspecto político, o Tratado de Amsterdã prevê, sem fixar datas, a organização de uma nova conferência intergovernamental para promover a realização de uma Política Externa e Segurança Comum. Amsterdã também questiona que o processo revisional de tratados. Os documentos, a serem observados nos processos revisionais, são muito extensos transformando a tarefa em algo intrincado e exaustivo, devido à necessidade de aliar e dar continuidade às decisões já estabelecidas.

Amsterdã também não promove nada de novo em relação ao desenho político para uma União Federal, basicamente se prende ao aprofundamento da cidadania e outras questões sociais como meio ambiente e saúde. Neste sentido, Amsterdã se configurou numa miscelânea de revisões institucionais, cruzando dimensões intergovernamentais, com aspectos interparlamentares e nenhum avanço na via federal. Em paralelo, a União Econômica e Monetária se traduzia um exemplo claro da integração no modelo intergovernamental no seio da União, devido à dificuldade de adesão do Euro no âmbito dos Estados-membros pela imposição de pesados critérios de convergência.

Amsterdã deixou claro seu caráter inacabado, se demonstrou insuficiente, mas serviu para aumentar o ritmo cada vez mais acelerado das CIG, se valendo do desafio do futuro para a evolução da União Européia, e também não produziu uma posição clara de obstrução da visão federadora, dando margem às expectativas de, no futuro, se criar uma federação.

Reconhecendo seu fracasso, o Tratado de Amsterdã já deixa agendado para uma nova CIG a ser realizada em Bruxelas, (que culminou no Tratado de Nice em 2001), para tratar dos resquícios de Amsterdã. Considerada como sendo a mais longa com a duração de dezesseis meses, esta Conferência observou um debate com posições completamente divergentes entre os Estados-membros mais poderosos economicamente, ou seja, Alemanha, França e Inglaterra e os demais considerados pequenos e médios.

A questão fundamental englobava um conjunto de decisões em relação ao impacto econômico/financeiro provocado pelo alargamento dos dez novos Estados do leste europeu no orçamento da União. Os assuntos discutidos foram: a dificuldade de compatibilizar o teto de 1,27% do PIB da União Européia no orçamento comunitário; o financiamento da Política Agrícola Comum, que da mesma forma atual consome uma fatia considerável do orçamento da União; e o principal fator que era o apoio financeiro aos novos Estados-membros com fundos comunitários, pois neste caso, os Estados-membros admitidos no último alargamento passariam a contribuir com os fundos para auxiliar à nova adesão, ou seja, passariam de beneficiários à contribuinte.

Reconhecidamente como uma superestrutura sem um modelo político definido, a União Européia enfrentava uma crise política sem precedentes, que chegou a abalar o projeto comunitário. A União Européia desestruturada politicamente não era capaz de tratar dos assuntos levantados pelos Estados-membros menos favorecidos, que se balizava na capacidade produtiva dos candidatos à futura adesão do Leste Europeu bem como no controle da imigração e no acesso destes imigrantes no mercado de trabalho da União. Neste contexto a CIG abriu os debates em várias frentes, complicando sua gestão já pouco amistosa, deixando muitos deles sem solução encerrando seus trabalhos em dezembro de 2000 criando a base para o Tratado de Nice.

O Tratado de Nice não passou de “revisão cosmética” das instituições e sem as esperadas reformas de caráter político que efetivamente estabeleceria uma base para a integração política. Nice agravou ainda mais o desequilíbrio entre os Estados-membros, apesar de eliminar a regra que previa que a Alemanha, a França, o Reino

Unido, a Itália e a Espanha tivessem direito a dois comissários europeus enquanto os outros países tinham apenas um, estabeleceu como regra que todo Estado-membro passaria a ter direito apenas a um comissário.

Nice também feriu a regra principal do federalismo em relação à igualdade dos membros. O Tratado de Nice prevê que, quando a União Europeia tiver 27 membros com a entrada da Búlgara e da Romênia, os dirigentes europeus deverão fixar, por unanimidade, o novo número de comissários, que deverá ser "inferior ao número de Estados membros", logo, dois destes Estados participantes ficará sem representante na Comissão Europeia que possam defender seus interesses na União.

Desejosos em construir uma União com um caráter político, e percebendo as fraquezas e o insucesso de Nice, os políticos europeus se apressaram em promover novos encontros que estabelecesse novos rumos para o futuro da Europa. A Declaração para o Futuro da Europa (documento anexo ao Tratado de Nice); a Declaração de Laeken em 2001, a Convenção para o Futuro da Europa e a Conferência Intergovernamental de 2003, originaram, cada qual como uma parcela de contribuição, o Tratado Constitucional, que atualmente aguarda sua difícil e polêmica ratificação.

Inicialmente, entende-se por Constituição como uma carta magna, lei maior, que possui um conjunto das leis fundamentais que rege a vida de um Estado, elaborado por uma Assembléia Constituinte, votado por congresso de representantes do povo e que regula as relações entre governantes e governados, traçando limites entre os poderes e declarando os direitos e garantias individuais. Neste sentido, iniciando a crítica pela via da conceituação temos:

- A União Europeia não é um Estado, logo a idéia de uma Constituição se torna vaga neste domínio. A União Europeia é uma associação de Estados com ricas diversidades políticas, sociais e econômicas, caracterizada por delegação de "alguma" soberania a entidades supranacionais, e ainda, sem uma política externa integralmente definida, o que não cabe numa união do tipo federal;

- A Constituição fere o princípio de igualdade misturando elementos intergovernamentais e federais, dando ampla supremacia aos Estados mais populosos da União. Isto pode ser observado no processo de votação no Conselho, onde a maioria qualificada é formada por critério populacional, afastando as ponderações dos pequenos e médios dos grandes Estados mais populosos. Este desequilíbrio também acontece no Parlamento Europeu, onde o número de cadeiras se dá pelo critério populacional, o que não cabe numa visão de união federal;

- A Constituição Européia seria completamente desnecessária, caso o Tratado de Nice cumprisse o seu papel quanto à produção de reformas institucionais necessárias ao alargamento para a Europa dos vinte e cinco. Bastaria apenas juntar os diversos documentos e diretrizes que se encontravam dispersos em um único tratado, o que logicamente não aconteceu, devido ao acirramento dos debates entre o desequilíbrio interno dos Estados-membros e a abertura dos temas em outras áreas;

- A palavra “federal” não aparece em nenhum artigo, ou parágrafo da Constituição Européia, não consta de nenhum documento oficial, nem mesmo em nenhuma contribuição política enviada às Convenções para o Futuro da Europa. Mesmo assim não frustrou as expectativas dos adeptos do modelo federal que declararam fervorosos discursos para uma Europa na via federal;

- A Constituição também não inclui instrumentos para ordenar a proposta da União Económica e Monetária, continuando a se balizar pelo rígido Pacto de Estabilidade e Crescimento, nem mesmo sugerindo qualquer tipo de revisão ou alterações, pois, sendo concebido em Amsterdã (1997) o pacto se mostra atualmente ultrapassado devido à conjuntura económica atual na Europa, por outro lado, a União Européia evidencia a via económica onde em seu texto aparecem várias vezes que “a União Européia está fundada no respeito ao princípio de uma economia de mercado onde a concorrência é “livre” e altamente competitiva”;

- A Constituição também não foi concebida no âmbito de uma Assembléia Constituinte, foi elaborada por uma Convenção, sem legitimação popular na escolha dos participantes, ferindo o princípio constitucional e aprofundando o déficit

democrático devido à maneira como ela foi elaborada e aprovada. Só um Estado possui Constituição, o que pressupõe um poder constituinte, a Constituição foi apenas o resultado de atividades diplomáticas entre governos;

- Uma Conferência intergovernamental, constituída por governos que seus membros nem são eleitos diretamente pelos respectivos povos, são indicados pelos Chefes de Estado, não pode aprovar uma Constituição, mesmo que a população venha a referendá-la positivamente depois;

- A União Européia não possui uma fronteira delimitada com de espaço definido, estabelecendo onde termina o campo de atuação da Constituição, principalmente numa Europa em constante alargamento, a Europa dos quinze, dos vinte e cinco em breve a Europa dos vinte e sete;

- O constante alargamento também provoca aumento do orçamento da União, aquece os debates sobre os subsídios e promove constantes desagregações institucionais, inflamando as discussões entre Estados grandes, médios e pequenos. As decisões do Conselho Europeu baseadas em votos ponderados pelo principio demográfico pode criar desequilíbrios, pois basta à adesão de um novo Estado-membro com grande número de habitantes, para mudar o centro de gravidade das decisões;

- A Constituição foi elaborada à margem dos cidadãos que questionam a liberalização dos mercados como um problema, reclamado a falta de proteção econômica, devido ao constante alargamento o que origina aumento da imigração e conseqüentemente diminuição dos salários e emprego causados pela mão-de-obra barata provinda dos recém alargados;

- Uma Constituição não é um tratado, e um tratado não pode aprovar uma Constituição. Um tratado se configura por ações de diplomatas caracterizados por ações Intergovernamentais, uma Constituição é oriunda do povo e de uma Assembléia. As Constituições só derivam da vontade popular que é lenta, gradual e histórica, ou por ato de uma assembléia constituinte, com ou sem referendo legitimador. Os tratados não criam constituições. O texto apresentado para

ratificação é apenas o produto da negociação entre os governos durante a Convenção;

- A Constituição tem na definição das competências um traço federalista, que não está estabelecido claramente mas pode ser subtendido. É um esquema próximo das constituições federais. Os poderes da União são aumentados sensivelmente - poderes exclusivos, partilhados, de coordenação, de apoio e de definição e concretização de uma política externa e de segurança comum; estipula-se que os Estados só podem exercer os poderes partilhados na medida em que a União não os tenha exercido ou decidido deixar de exercê-los;

- A Constituição cria uma cláusula de flexibilidade, quando admite que, se for necessária uma ação da União para atingir quaisquer objetivos fixados pela "Constituição", o Conselho de Ministros, deliberando, por unanimidade e sob proposta da Comissão, aprovada pelo Parlamento Europeu, tomará as medidas adequadas, delimitando aqui também um aspecto federal;

- A Constituição diminui os poderes dos Parlamentos Nacionais. Quando a União Européia enviar seus projetos legislativos para análise dos Parlamentos Nacionais e estes por sua vez emitirem pareceres com pedido de revisão, o pedido de reavaliação só será aceito se representar um terço dos votos atribuídos aos Parlamentos Nacionais, os projetos deverão ser reexaminados, embora não exista qualquer obrigação por parte da União em alterar ou retirar o projeto, evidenciando que o trabalho dos Parlamentos Nacionais será praticamente nulo ou sem expressão;

- A Constituição cria a figura do Presidente do Conselho Europeu, com mandato por dois anos e meio, sediado em Bruxelas e que poderá entrar em conflito com o Presidente da Comissão Européia se os dois cargos vierem a se fundir como é muito possível em longo prazo, criando-se algo parecido a um Presidente da Europa. Um presidente, neste caso, sem Senado e sem uma segunda Câmara composta pelos Estados-membros, que irá decidir o futuro da Europa dos vinte e cinco, ou até lá dos vinte e sete, sem um modelo político estabelecido, seja ele federal ou não;

- A Constituição não estabeleceu uma PESC claramente definida, ao contrário, apenas revigorou a adesão a OTAN, estabelecendo que a PESC da União Europeia respeita as obrigações estabelecidas no Tratado do Atlântico Norte e que consideram que a defesa comum da União Europeia é compatível com a política comum de segurança e defesa estabelecida no quadro deste Tratado. A PESC não foi tratada como um assunto de ordem federal, ficou apenas no campo dos objetivos estratégicos e pactos de consulta mútua, e nada de concreto ou real;
- A Constituição compromete o orçamento da União, ao buscar aumentar sua competência, obviamente implica em mais despesas, mais despesas são mais contribuições financeiras dos Estados-membros, ao mesmo tempo em que terminam os apoios comunitários, e o investimento se desvia aos futuros alargados;
- A Constituição Europeia não pode ser modificada, ou seja, qualquer emenda só entrará em vigor após a ratificação de “todos” os Estados-membros, que obviamente necessitará de uma Convenção, seguida de Uma Conferência intergovernamental, onde um só Estado-membro pode se opor inviabilizando qualquer modificação;
- E finalmente, a Constituição é na verdade apenas mais um tratado, desproporcionalmente longo, mistura matérias de importância desigual e altamente intrincado e complexo, tornando muito difícil ou impossível o entendimento pelo cidadão europeu comum.

O modelo político da União Europeia não é federal, não é neofederal e não é um modelo de federalismo revisado. Com exceção feita aos adeptos federalistas da década de 50, quando da adesão dos primeiros tratados, nunca foi muito claro o que se entendia por federalismo na Europa. As posições contra o federalismo dos últimos tratados foram compreensíveis e significou sobretudo um alerta contra a excessiva e rápida integração, claramente estabelecida pós Nice.

A conceituação do federalismo, possui muitas formas que parecem se integrar como um modelo de solução adequado quando se aborda dimensões como:

autonomia nacional, e soberania supranacional. Tais dimensões podem perfeitamente se compatibilizar com soluções federalistas.

A definição de federalismo mais abrangente é dada por Michael O'Neil: "Federalismo é a delegação de poderes soberanos dos Estados-Nação a organizações internacionais, tendo em vista a minimização dos conflitos e um máximo de harmonização".⁹⁷ Fica obvio também que existe uma delegação de poderes no interior da União Européia, mais só por isso não se pode dizer que por possuir certa organização supranacional existe como fundo uma visão federal.

A Europa não é uma Confederação de Estados, pois, a Confederação é a união permanente de Estados independentes, baseada em um pacto, com o fim de proteger o território de ataques exteriores e garantir em seu interior a paz coletiva. A confederação não suprime a soberania política dos Estados que a constituem. Cada Estado tem o direito de secessão pelo qual pode romper o pacto e retirar-se da união.

A Federação exige uma Constituição que estabelece as leis e competências, enquanto a Confederação exige um Tratado aberto que não suprime a soberania dos Estados na ordem internacional, e onde a cidadania é exclusiva dos Estados-membros, o que não é adequado na União Européia que se autodeclarada "Europa dos Cidadãos". Desta forma, a União Européia não é uma Confederação, pois, não possui uma PESC definida, logo não pode assim ser considerada, apesar de ser construída sobre sucessivos Tratados. Também não é uma federação, apesar de estar baseada sobre Constituição Européia ainda não foi referendada.

O exemplo mais claro atualmente de Confederação é a Suíça, que serviu de exemplo por alguns estudiosos como modelo para União Européia, mas guardadas as proporções territoriais tal modelo não comporta comparações políticas. A Suíça poderia ser vista como modelo de integração devido a sua neutralidade política e grande integração econômica.

97 SANDE, P. *Sistema Política da união Européia*. Cascais, Principia. 2000, Apud O'Neil, M. *The Politics of european Integration – a Reader*, London and New York, 1996, p. 22.

O processo de construção da União Européia tem semelhanças com a história da Suíça. Nos dois casos, foram os interesses econômicos que levaram à associação de Estados soberanos, com um mercado comum, supressão de barreiras alfandegárias e criação de uma moeda única. A evolução política também é similar com a união voluntária e livre de Estados, com equilíbrio e divisão de poderes. A Suíça seria o modelo mais próximo que a União Européia poderia se espelhar, segundo a visão do político alemão “Joschka Fischer”. A estabilidade na Suíça só é possível porque existe uma coesão extramente forte entre os “cantões”, diferentemente do que acontece na União Européia.

O exemplo da Suíça em comparação com a União Européia só se explica quando se aborda a questão da diversidade da língua e da diversidade cultural. É importante destacar que a Suíça não é membro oficial da União Européia, mas mantém uma série de acordos bilaterais para melhorar os relacionamentos políticos e econômicos entre as duas partes.

A Suíça nunca aderiu a União Européia, ela faz parte da EFTA, onde se constata que a Suíça não vê benefícios em seus interesses em aderir a União Européia, como por exemplo: ter que assumir o Euro como moeda, assumir os pesados critérios de convergências; perder o sigilo bancário; reduzir o imposto sobre o consumo, assuntos que provavelmente os suíços não desejam discutir neste momento e que não há necessidade de alteração para a economia do país. Em 2005, com o objetivo de aprofundar seu relacionamento com a União Européia, a Suíça aderiu ao Acordo de Schengen permitindo o livre trânsito entre as fronteiras.

A complexidade e variedades das propostas que buscam explicar o modelo de integração política da União Européia são bastante grandes, algumas interessantes, outras nem tanto. Todas porém, elegem o caráter singular do processo como ponto de partida, e obviamente destacam a dimensão histórica do processo de construção.

A União Européia, como uma unidade política já recebeu muitos adjetivos, dentre eles, já foi vista como: um “Estado Federal”; uma “Federação de Estados”; uma “Confederação de Estados-Nações”; um “Super-Estado”; um “Condomínio”; uma

“Associação de Estados”; um “Consórcio de Estados”; um “Estado Regulador”; uma “Macrorregião”, cada uma delas buscando um traço de suas características para confirmar suas hipóteses, porém nenhuma tem êxito em clarificar o processo de forma integral.

A União Européia não se baseia em qualquer um destes modelos: não é uma federação, confederação ou uma organização internacional clássica, mas uma forma de União única entre Estados-nação que permanecem Estados soberanos, delegando por vezes essa dimensão em algumas áreas de interesse comum. Produzida por um longo processo histórico, a União Européia é hoje o mais ousado e bem-sucedido exemplo de integração regional. Este fato lhes atribui coletivamente, uma força econômica e uma influência no cenário internacional que não teriam individualmente.

O modelo político da União Européia não tem que ser necessariamente igual ou semelhante aos que já existem. Estamos diante de um modelo inédito, ímpar, ainda em construção que certamente não se encaixa a nenhum modelo pré-existente devido a sua dinâmica de mudanças e seu ineditismo. Provavelmente a construção política da União somente será uma realidade quando forem definidas claramente suas ações no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum e na identificação clara de suas competências nos vários níveis políticos, ou seja quando o “projeto político europeu” ficar claro para todos os cidadãos da Europa.

Um modelo que precisa progredir em termos de integração política sem utilizar o termo federal, porém, que se baseie em ações supranacionais, visto que o objetivo é construir a união por meio da adoção de políticas comuns, com limitação do poder dos Estados, que deverá criar uma dimensão de soberania partilhada. Isto é absolutamente fundamental para contribuir e para ultrapassar a crise em que atualmente se encontra a construção européia, já que a Constituição não explicou claramente aos cidadãos os princípios que levaram a sua concepção, seus objetivos para os cidadãos e as competências da União Européia, ou seja um entendimento claro do que ela faz, ou para que ela serve.

BIBLIOGRAFIA

- BAUMAN, Z. ***Europa: uma aventura inacabada***. 1.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.
- BECK, U. ***O que é Globalização? Equívocos do Globalismo, Respostas à Globalização***. 1.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- BURDEAU, G. ***O Estado***. 1.ed. Publicação Europa-América. Portugal 1970.
- REVISTA CENA INTERNACIONAL, Ano 3 – nº2, Dez/2001
- DRUCKER, P.F. ***As novas realidades, no governo e na política, na economia e nas empresas, na sociedade e na visão do mundo***. 3.ed. São Paulo: Pioneira, 1993.
- DUDLEY, J. W. ***1992 estratégias para o mercado único***. 1.ed. Portugal: Verbo, 1989.
- ETIZIONE, A. ***Organizações Modernas***. 1.ed. São Paulo: Atlas, 1980.
- FAWCETT, L.;HURREL, A. ***Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order***. 4.ed. New York: Oxford University Press. 2000.
- FERNANDES, A. J. ***Relações internacionais contemporâneas. Do mundo da Europa a Europa do mundo***. 1.ed. Itajai:Univale, 1998.
- FERNANDES, A. J. ***União Européia e Mercosul: dois processos de Integração***. 1.ed. Braga: Universidade do Minho, 1998
- FERNADES, L.L. ***Construir a Europa – O processo de Integração entre a teoria e a história***. 1.ed. Cascais: Principia, 2005.
- FURASTÉ, P.A. ***Normas Técnicas para o Trabalho Científico: Elaboração e Formatação. Explicações das Normas da ABNT***. 14.ed. Porto Alegre: s.n., 2005.
- GASPAR, C. Aliança Atlântica e o método dos alargamentos. ***Revista do Instituto Português de Relações Internacionais - IPRI***. Portugal: Maio de 2002
- GILPIN, R. ***The Political Economy of International Relation***. 19.ed. New Jersey: Princeton University Press, 1987.
- HALLIDAY, F. ***Repensando as Organizações Internacionais***. 1.ed. Porto Alegre: Editora da Universidade UFRGS, 1999.

- KISSINGER, H. **Diplomacia**. 1.ed. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 2001
- LESSA, A. C. **A construção da Europa: a última utopia das relações internacionais**. 1.ed. Brasília: IBRI, 2003.
- MAIOR, L.A.P. A Europa e a nova ordem internacional. **Revista Política Externa**. São Paulo: Paz e Terra, 83-91. Vol.5, Nº1, Junho;Julho; Agosto de 1996.
- MARTINS, E.C.R. **Relações Internacionais: economia política e globalização**. 1.ed. Brasília: IBRI, 2002.
- MEDEIROS, M. A. Prerrogativas estatais, integração regional e lógica distributiva. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo: 2003, nº. 58, ISSN 0102-6445. p. 141-168
- MELLO, C,D.A. **Direito internacional da integração**. 1.ed. Rio de Janeiro: Ronovar, 1996.
- MENEZES, A. M.; FILHO, P.P. **Integração Regional: Blocos Econômicos Internacionais**. 1.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- MEZA, R.B. **Sistema Mundial y Mercosur. Globalización, Regionalismo y Políticas Exteriores Comparadas**. 1.ed. Buenos Aires. Argentina, Nuevohacer, 2000.
- MEYER, A.V.C. A Europa atual: questões de segurança coletiva e integração econômica. **Revista Brasileira de política internacional**. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Brasília: 42 (1): 183-201, 1999. Notas.
- MOREIRA, A. **Teoria das Relações Internacionais**. 1.ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1999.
- OLIVEIRA, O.M. **União Européia**. 1.ed. Curitiba: Juruá, 1999.
- PFETSCH, F.R. **A União Européia: história, instituições, processos**. 1.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- POZO, C.F.M.; DIZ, J.B.M. **Integração e Ampliação da União Européia**. 1.ed. Curitiba: Juruá, 2003.
- RICHONNIER, M. **As metamorfoses da Europa de 1769 a 2001**. 3.ed. Lisboa: Dom Quixote, 2001.

- RIFKIN, J. **O Sonho Europeu**. 1.ed. São Paulo: M.Books, 2005.
- ROSENAU, N.J. **Turbulence in World Politics. A theory of Change and Continuity**. 10.ed. New Jersey: Princeton University Press, 1990.
- SALDANHA, N. **O Estado Moderno e a separação dos poderes**. 1.ed. São Paulo: Saraiva, 1987.
- SANDE, P.A. **O Sistema político da União Européia**. 1.ed. Cascais: Principia, 2000.
- SEITENFUS, R.A.S. **Manual das organizações internacionais**. 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.
- SIDJANSK, D. **Um Federalismo Europeu – Uma perspectiva inédita sobre a União Européia**. 1.ed. Cascais: Principia, 2001.
- STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. **Dados**. Rio de Janeiro, 1999, vol.42, no.2, p.17. ISSN 0011-5258
- STELZER, J. **União Européia e Supranacionalidade: desafio ou realidade?**. 1.ed. Curitiba: Juruá, 2004.
- STRANGE, S. **The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy**. 4.ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- TAVOLARO, L.G.M. **Dilemas da globalização na Europa Unificada**. 1.ed. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2005.
- TELÒ, Mario. Le développement de l' union politique européenne. IN: DURAND, Marie Françoise & VASCONCELOS, Álvaro (org.). **La PESC: ouvrir l' Europe au monde**. Paris: Presses de Sciences Po, 1998. Pp.: 93-134
- VIZENTINI, P.G.F. As dificuldades da União Européia ante o novo ordenamento internacional. **Revista Política Externa**. São Paulo: Paz e Terra, 92-102. Vol.5, Nº1, Junho, Julho, Agosto de 1996.
- Site oficial "**Portal da Europa**" em referência aos documentos de livre acesso público sobre a União Européia. Disponível em: < <http://europa.eu> > Acesso: Junho de 2006.

Site oficial “**Parlamento Europeu**” em referência aos documentos de acesso público sobre o Parlamento Europeu. Disponível em: < <http://www.europarl.europa.eu/> >
Acesso em: Maio de 2006.

Site oficial do “**Centro de Informações Europeias Jacques Delors**” em referência aos documentos de acesso público sobre a união Europeia. Disponível em: < <http://www.ciejd.pt> > Acesso em Junho de 2006.