



UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO

**OS DILEMAS DA INTEGRAÇÃO EUROPÉIA À LUZ DO DIREITO
INTERNACIONAL: O DÉFICIT DEMOCRÁTICO E A
SUPRANACIONALIDADE**

FLÁVIO AUGUSTO VIANA ROCHA

2005



UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO

FLÁVIO AUGUSTO VIANA ROCHA

**OS DILEMAS DA INTEGRAÇÃO EUROPÉIA À LUZ DO
DIREITO INTERNACIONAL: O DÉFICIT DEMOCRÁTICO E A
SUPRANACIONALIDADE**

Trabalho final apresentado ao Curso de Especialização em Direito Legislativo realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS como requisito para obtenção do título de Especialista em Direito Legislativo.

Orientador: Doutor JORGE LUIZ FONTOURA NOGUEIRA

Brasília - 2005

Para *Lourdes*, minha mãe,
Helena, minha esposa, *Flávio* e
Paulo, meus filhos, pelo estímulo
e carinho, sem o que não seria
possível a conclusão deste curso.

AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas, além de meus familiares, aos quais dedico este trabalho, contribuíram para que eu conseguisse chegar ao final deste curso, jornada que se iniciou em maio de 2004 e agora se encerra com a entrega deste artigo científico.

Inicialmente, agradeço ao Capitão-de-Mar-e-Guerra FERNANDO MAURO BARBOSA DE OLIVEIRA, Assessor-Chefe Parlamentar da Marinha do Brasil que, com o bom senso que lhe é peculiar, autorizou a matrícula neste curso de três componentes de sua assessoria, numa clara demonstração de estímulo ao aperfeiçoamento profissional de seus subordinados.

Ao Sr. AGACIEL DA SILVA MAIA, Diretor Geral do Senado Federal e Vice-Reitor Executivo da UNILEGIS e ao Sr. FLORIAN AUGUSTO COUTINHO MADRUGA, Diretor Executivo do ILB, pela oportunidade a mim concedida, para fazer parte deste seleto grupo de profissionais da área legislativa, selecionados para comporem o corpo discente desta importante Universidade.

A meu mestre e orientador, Professor Doutor JORGE LUIZ FONTOURA NOGUEIRA, não só pelas excelentes aulas ministradas durante o curso, como pela precisa e eficiente orientação a mim prestada, fundamental para o desenvolvimento deste artigo científico.

Ao Professor ALEXANDRE PIRES DAMASCENO, Assessor do Conselho Universitário da UNILEGIS, pelo trabalho desenvolvido em todas as fases do curso, desde sua organização inicial até as orientações técnicas e pedagógicas, que muito auxiliaram os alunos a se desincumbirem das diversas atividades programadas.

À Sra. VÂNIA MAIONE ALVES NINA, Vice-Reitora Acadêmica da UNILEGIS e ao Sr. JAMES RAYMUNDO MENEZES DE CARVALHO, Assessor do Conselho Universitário da UNILEGIS, pelo apoio oferecido a nossa turma em todas as fases do desenrolar do curso.

Aos mestres que, com dedicação e entusiasmo, transmitiram, em cada disciplina, conhecimentos valiosos que me serão úteis tanto no exercício da atividade legislativa como em minha carreira de Oficial da Marinha do Brasil.

Às secretárias da UNILEGIS e do ILB e a todo o pessoal de apoio, cujo trabalho discreto e eficiente muito facilitou nosso dia a dia nas atividades curriculares.

RESUMO

Este artigo científico analisa a construção da União Européia, com ênfase no processo de elaboração do chamado Tratado Constitucional, principalmente no que concerne aos conceitos de “déficit democrático” e supranacionalidade, termos hoje amplamente utilizados pela mídia e pela literatura acadêmica européia.

Desde o final da Primeira Guerra Mundial, as principais nações do globo, preocupadas com a possibilidade de ocorrerem outros conflitos mundiais de mesma magnitude, passaram a tentar organizar sociedades multinacionais, como foi o caso da Sociedade das Nações, que após a Segunda Grande Guerra foi substituída pela ONU.

No caso específico da Europa, os principais Estados se associaram a partir de comunidades restritas ao campo econômico, como a Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA), que passou a evoluir tanto quanto ao número de Estados-membros, como também quanto ao alcance dos tratados que regulavam seu funcionamento.

A partir da CECA, os Estados europeus passaram a revisar não somente suas relações econômicas, como também as intensificaram no campo social, político e até cultural, chegando aos dias de hoje como Estados-membros da União Européia, regida por tratados que influenciam as decisões referentes ao relacionamento entre os países e o próprio cotidiano dos cidadãos nacionais. No campo do relacionamento entre os Estados, a União Européia passou a impor determinadas regras que desfiguraram o conceito de soberania nacional tal qual era praticado na Sociedade Internacional antes de sua consolidação.

Hoje, junto às dificuldades por que passa a UE em relação à ratificação do chamado Tratado Constitucional, surgem dilemas relacionados, por um lado, à supranacionalidade inerente ao sistema decisório requerido pelo processo de integração e, por outro, ao déficit democrático naturalmente surgido das deficiências de representatividade por que passa o bloco.

La solidarité c'est la façon la plus intelligente de l'égoïsme.

André Malraux

SUMÁRIO

1.	Introdução.....	01
2.	Fases do Processo de Integração.....	01
3.	A Importância da Integração no Mundo Contemporâneo.....	03
4.	Das Comunidades à União Européia.....	04
4.1	A União Européia – Aspectos Geopolíticos e Históricos.....	04
4.1.1	A Comunidade Européia do Carvão e do Aço – O Tratado CECA.....	04
4.1.2	Comunidade Econômica Européia (CEE)/EURATOM.....	05
4.1.3	Comunidade Européia (CE) - O Tratado de Maastricht	06
4.1.4	O Tratado de Amsterdã.....	08
4.1.5	O Tratado de Nice.....	08
4.2	União Européia – Estruturas e Princípios à luz do Tratado de Maastricht.....	09
4.2.1	O Sistema Institucional.....	10
4.2.1.1	Órgãos Principais.....	10
4.2.1.2	Órgãos Auxiliares.....	13
4.2.1.3	Órgãos Consultivos.....	13
4.2.2	As Instituições da UE e o Direito Internacional/Comunitário.....	13
4.3	A União Européia – Sistema de Normas e Sistema Jurisdicional.....	14
4.3.1	Regulamentos (leis européias).....	14
4.3.2	Diretivas (leis-marco européias).....	15
4.4	A União Européia – O Tratado Constitucional (2004).....	17
5.	O Déficit Democrático da União Européia.....	20
6.	A Supranacionalidade no Caso Europeu.....	23
7.	Conclusão	25
8.	Referências.....	26

1. INTRODUÇÃO

O propósito deste artigo científico é analisar o conceito de construção da União Européia, concentrando o foco no atual processo de elaboração do chamado Tratado Constitucional, com ênfase no debate a respeito do que os protagonistas daquele processo vêm chamando de “déficit democrático”, termo hoje amplamente utilizado pela mídia e pela literatura acadêmica européia.

A análise a que este trabalho se propõe abordar dois temas de suma importância para a consecução dos desafios com que se defronta a “sociedade européia”, se é que o termo pode ser utilizado, quais sejam, o já mencionado conceito de déficit democrático, que tem despertado em diversos setores uma reação ao processo de integração e o conceito de supranacionalidade, que surge ao se buscar organizar um poder político supra-estatal, com base na complexa burocracia comunitária.

Antes de analisar o tema central, serão apresentados diversos aspectos atinentes ao fenômeno da construção dos blocos, particularmente os diversos estágios por que passaram os países europeus, até alcançarem o nível de integração da atual União Européia (UE).

2. FASES DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO

Desde o final da Primeira Guerra Mundial, as principais nações do globo, preocupadas com a possibilidade de ocorrerem outros conflitos mundiais de mesma magnitude, passaram a tentar organizar sociedades multinacionais, como foi o caso da Sociedade das Nações, que após a Segunda Guerra Mundial foi substituída pela ONU.

No caso específico da Europa, os principais Estados se associaram a partir de comunidades restritas ao campo econômico, como a Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA), que passaram a evoluir tanto quanto ao número de Estados-membros como quanto ao alcance dos tratados que regulavam seu funcionamento.

A partir da CECA, os Estados europeus passaram a revisar não somente suas relações econômicas, como também as intensificaram no campo social, político

e cultural, chegando aos dias de hoje como Estados-membros da União Européia, regida por Tratados que influenciam tanto as decisões referentes ao relacionamento entre os países como o próprio cotidiano dos cidadãos nacionais.

Conforme a moderna teoria do comércio internacional, o grau de integração econômica dos países varia desde as mais tênues relações, até aquelas com elevado grau de complexidade, podendo ser designadas de acordo com a seguinte nomenclatura, dependendo de sua abrangência:

- **Zona de Preferência Tarifária (ZPT):** estabelece a concessão bi ou multilateral de liberalidades de impostos de importação e exportação. É considerada uma fase preliminar à formação de um bloco, ainda não se constituindo num estágio de integração propriamente dita. Como exemplo, o antigo Sistema Geral de Preferências estabelecido no GATT.
- **Zona de Livre Comércio (ZLC):** constitui-se no primeiro estágio de integração em blocos econômicos. Caem as barreiras alfandegárias entre os países, caracterizando a livre circulação de mercadorias. A NAFTA é um exemplo de uma ZLC.
- **União Aduaneira (UA):** constitui-se numa intensificação do processo, uma vez que se caracteriza pela adoção por parte de uma ZLC de uma tarifa externa comum (TEC), ou seja, os países-membros passam a negociar com o exterior em bloco, e não mais individualmente. Em relação ao Direito Internacional (DI), as uniões aduaneiras possibilitam o estabelecimento de uma personalidade jurídica comum, daí dando margem a que o bloco negocie e assine tratados em conjunto. Em que pesem as numerosas exceções de itens não sujeitos a uma TEC, o MERCOSUL é atualmente uma União Aduaneira.
- **Mercado Comum (MC):** sistema no qual o bloco econômico, além de se constituir numa ZLC, em que há a livre circulação de bens, permite também o livre fluxo de pessoas, serviço e capitais. Além dessas quatro chamadas liberdades essenciais, tem-se a liberdade de concorrência e a existência de um direito comunitário como condições *sin equa non* para a conformação de um MC. Este modelo foi inaugurado

pelo então Mercado Comum Europeu, que hoje já ultrapassou tal estágio de integração.

- **União Monetária (UM):** consiste no modelo mais aprofundado de integração de Estados soberanos vigente até os dias atuais, resultante da adoção de moeda circulante única e de um banco central unificado pelos países componentes de um MC. É o caso do atual estágio da UE, que para muitos cientistas políticos é um processo evolutivo à confederação.
- **União Política (UP):** sistema que resultaria da harmonização das políticas externa, segurança e defesa, formando-se uma Federação ou Confederação.

3. A IMPORTÂNCIA DA INTEGRAÇÃO PARA O MUNDO CONTEMPORÂNEO

A partir da segunda metade do século XX, a tendência mundial no sentido da integração dos países passou a ser observada com o surgimento de diversos blocos econômicos.

Com a economia mundial globalizada, a tendência comercial passou a ser a de que tais blocos fossem criados com a finalidade de facilitar o comércio entre os países membros. De uma maneira geral, o comércio entre os países constituintes de um bloco econômico aumenta e gera crescimento econômico para os mesmos. Tais blocos são geralmente formados por países vizinhos ou que possuam afinidades culturais ou comerciais.

Além do bloco europeu, podem ser citados o MERCOSUL (Brasil, Paraguai, Uruguai e Argentina), a NAFTA (Estados Unidos, México e Canadá), a Comunidade Andina das Nações (Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela) e a APEC (EUA, Japão, China, Formosa, Coreia do Sul, Hong Kong, Cingapura, Malásia, Tailândia, Indonésia, Brunei, Filipinas, Austrália, Nova Zelândia, Papua Nova Guiné, Canadá, México e Chile).

O fato de que, atualmente, dentre os Estados soberanos hoje componentes da Organização Mundial do Comércio (OMC), somente a Mongólia

não esteja ligado a algum bloco econômico bem indica a importância da integração em nossos dias.

4. DAS COMUNIDADES À UNIÃO EUROPÉIA

4.1 A UNIÃO EUROPÉIA – ASPECTOS GEOPOLÍTICOS E HISTÓRICOS

A região geográfica compreendida pela Europa sempre esteve sujeita a forças políticas direcionadas à sua integração. Foi assim desde os tempos do Império Romano e depois do Sacro Império Romano-Germânico, cuja unidade, como se sabe, foi mantida por meio do uso da força, longe, ainda, dos preceitos do Direito Internacional dos dias atuais.

Filósofos como Immanuel Kant, em 1791, já mencionara um multinacionalismo europeu em sua obra “Paz Perpétua” (*“Zum ewigen Frieden”*). Outros pensadores, como Augusto Comte e Saint-Simon também defenderam a união dos Estados europeus. Mais recentemente, em 1923, Richard Couenhove-Kalergi lançou um manifesto chamado Paneuropa, que se aprofundava na sugestão de um sistema legislativo europeu e previa o surgimento de uma cidadania européia.

Entretanto, a primeira proposta concreta para a criação de uma União Européia foi apresentada à Sociedade das Nações em 1929 pelo então Ministro das Relações Exteriores da França Aristides Briand, que previa o estabelecimento de uma Conferência Européia e um Comitê Político.

Ainda durante a 2ª Guerra Mundial, em 1943, Bélgica, Holanda e Luxemburgo deram o primeiro passo concreto no sentido da integração, formando a união econômica chamada BENELUX.

4.1.1 A Comunidade Européia do Carvão e do Aço – O Tratado CECA

Terminada a guerra, a Europa se viu arrasada, dominada a leste pela União Soviética e a oeste submetida a um plano de salvação econômica patrocinado pelos Estados Unidos da América (EUA) a partir da idéia do Secretário de Estado George Marshall de que o governo americano poderia emprestar dinheiro aos países europeus ocidentais que, em troca, consumiriam somente bens e serviços produzidos por empresas americanas, o que alavancaria o progresso nos dois lados do Atlântico.

Tendo sido o chamado “Plano Marshall” apresentado em junho de 1947, já no ano seguinte se reúne o Congresso da Europa, onde surgem duas correntes pró-europeístas, que persistem até os dias de hoje:

- a corrente liderada pelo Reino Unido, que pretendia somente uma cooperação intergovernamental, sem cessão de soberania, do que resultou a criação do Conselho da Europa;
- a corrente franco-germânica, que pregava a integração de caráter federativo, na qual se embasou a montagem do Tratado da Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA).

A CECA foi idealizada por Jean Monnet, comissário francês a serviço do Ministro das Relações Exteriores da França, Robert Schuman, que visava aproximar a França e a Alemanha em torno de um tema que contribuiria sobremaneira para a eclosão dos dois grandes conflitos mundiais: a administração dos recursos minerais da região do Ruhr e da Alsácia-Lorena. Em 18 de abril de 1951, foi assinado, em Paris, o Tratado CECA, do qual o BENELUX e a Itália também foram signatários, formando com a França e a Alemanha a chamada “Europa dos Seis”. Àquele grupo veio se juntar, em 1954, o Reino Unido (RU), como membro associado. Os pilares básicos do Tratado se fundavam nos princípios de federalização e progressividade.

Paralelamente à CECA, França, RU e EUA criaram, em 1952, a Comunidade Européia de Defesa (CED) que fracassou logo em seguida, em face de impasses relativos a uma futura necessidade de integração militar com a Alemanha, ainda alvo da desconfiança dos ex-inimigos.

Em junho de 1955, o Ministro italiano Alcide de Gasperi reuniu em Messina os seis membros da CECA, que decidiram ampliar as bases do Tratado de 1951.

4.1.2 A Comunidade Econômica Européia (CEE)/ Comunidade Européia de Energia Atômica (EURATOM) – Os Tratados de Roma (1957)

Com base no desenvolvimento das instituições européias, na fusão progressiva das economias, na criação de um mercado comum e na harmonização das políticas sociais, os Tratados constitutivos da CEE e da EURATOM foram assinados em Roma, em 25 de março de 1957.

Com a CEE, o relacionamento entre os Estados-membros passou a se fundamentar nas chamadas quatro liberdades fundamentais:

- livre circulação de mercadorias em um regime de livre concorrência;
- livre circulação de trabalhadores e serviços;
- liberdade de estabelecimento; e
- livre circulação de capitais.

Considerada mais que uma zona de livre circulação de indivíduos e mais que uma União Aduaneira, pois há de fato uma política exterior comum de proteção, a CEE passou a se constituir numa experiência única, abarcando todos os fatores de produção.

A EURATOM, por sua vez, tem como propósito estabelecer as condições e diretrizes para o desenvolvimento e uso pacíficos da energia nuclear.

As três Comunidades Européias já mencionadas, CECA, CEE e EURATOM coexistiram até 2002, quando expirou o Tratado CECA. Em 1992, a CEE, por sua vez, passou a ser denominada Comunidade Européia (CE), perdendo seu cunho exclusivamente econômico.

4.1.3 A Comunidade Européia (CE) – O Tratado de Maastricht (1992)

Ao se analisar o relacionamento entre os Estados europeus desde as primeiras tentativas de integração, observa-se que, desde a criação da CECA, o Reino Unido sempre se opôs a qualquer iniciativa mais ousada de compartilhamento de soberania. Assim sendo, por não concordar com a criação de uma União Aduaneira, o RU liderou um grupo composto da Áustria, Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega, Portugal, Suécia e Suíça que se denominou Associação Européia de Livre Comércio (EFTA).

Ao perceberem o sucesso da CEE, alguns daqueles países solicitaram adesão à Comunidade, sendo recusados pelo Presidente de Gaulle, em represália às contendas anteriores. Somente com a saída do Presidente francês, em 1972, foram possíveis as adesões do RU, Dinamarca e Irlanda. Apesar de o governo norueguês se empenhar para fazer parte da CEE, não encontrou sustentação interna e aquele bloco passou a contar com nove membros.

O Reino Unido, entretanto, tem sido um membro com o qual não tem sido fácil negociar dispositivos que fortaleçam a integração dos Estados. Mesmo depois de sua difícil adesão à CEE, em 1972, houve necessidade de se renegociarem as condições de sua permanência, no que resultam sempre condições mais favoráveis àquele país.

Durante a década de 70, ocorreu a consolidação do Parlamento Europeu como instituição comunitária. Também foi implementada definitivamente a União Aduaneira e a Política Agrícola Comum e criado o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER).

Em 1981, aderiu a Grécia e, em 1986, Portugal e Espanha. Apesar do imenso abismo que separava os três últimos membros dos demais, surgia, assim, a “Europa dos Doze”. Para que fosse diminuída a defasagem, os três novos membros se submeteram a um período de 10 anos de transição.

O processo de integração, entretanto, viu-se estagnado durante um longo período de reuniões e conferências que durou toda a década de 70 e chegou a 1986 tendo o Parlamento Europeu (PE) como única instituição comunitária realmente forte. Naquele ano, ganhou espaço institucional o chamado Conselho Europeu, que nada mais é que a cúpula de Chefes de Estado ou de Governo. Fato marcante foi a assinatura da chamada Ata Única Européia. O documento teve peso considerável no processo de integração, por ter afetado não só os Tratados fundacionais das Comunidades Européias, como também os posteriores Tratados modificativos.

Com as modificações introduzidas pela Ata, que iam desde a democratização do processo legislativo até a formalização do Conselho Europeu, passando pela criação de um Tribunal de Primeira Instância, estava pavimentada a construção de metas para uma união econômica e política.

Assim sendo, em junho de 1991, foi apresentada na cidade de Maastricht, a proposta para uma União Econômica, Monetária e Política, que foi a base para a assinatura daquele Tratado, também chamado Tratado da União Européia, em 7 de fevereiro de 1992.

Pode-se afirmar que este se constitui na mais importante reforma dos Tratados fundacionais, tendo ocorrido a modificação de 160 dos 248 artigos do Tratado da CEE (Roma, 1957). O viés puramente econômico da Comunidade foi ampliado para o âmbito político e social, tendo sido suprimida a terminologia

“ECONÔMICA” da Comunidade, que passou a ser simplesmente Comunidade Européia (CE). O Tratado de Maastricht também inaugura o termo União Européia (UE) como um denominador comum para as três comunidades então vigentes.

Em 1995, a CE passou a contar com a Áustria, Finlândia e Suécia, já que, mais uma vez, a população norueguesa desautorizou a adesão do país. Era a “Europa dos Quinze”.

4.1.4 O Tratado de Amsterdã (1997)

Como se pode observar até este ponto do processo de integração, muitos aspectos do Direito Internacional são aplicados. Após a assinatura dos Tratados fundacionais, diversos Tratados modificativos foram assinados com vistas ao ajuste e reforço das políticas de integração. Desta forma, em 2 de outubro de 1997, foi assinado em Amsterdã um novo Tratado, após discussões que esbarraram num complexo sistema de decisão, pelo qual países menores embargaram modificações propostas pelos mais poderosos.

Dentre as principais modificações implementadas pelo Tratado de Amsterdã, tem-se a maior participação do Parlamento no sistema de co-decisão, maior rigor nas sanções a Estados que não observem os Direitos Humanos, reconhecendo o Tribunal de Justiça em matéria de violação àqueles direitos e o aumento da liberdade de circulação de pessoas.

4.1.5 O Tratado de Nice (2001)

Na análise histórica da evolução do processo de integração europeu deve-se mencionar ainda o Tratado de Nice, assinado em 26 de fevereiro de 2001, que tinha como propósito modificar os pesos dos Estados nas votações qualificadas do Conselho. O Tratado também reduziu o número de votações para as quais se exigiam unanimidade. Com este Tratado, foi dado início a uma discussão sobre o sistema decisório que tende a se acirrar com a entrada de mais 10 membros na CE, pois como se sabe, em 2004, os seguintes países se juntaram à UE: Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia, República Tcheca, Hungria.

Hoje, outros países pleiteiam sua entrada na EU, dos quais o mais proeminente é a Turquia que, no entanto, deve enfrentar algumas barreiras:

primeiro, devido ao islamismo, tendo em vista que a UE – e seus estados-membros - se propõe a ser laica; segundo, porque, dentre os estados da UE, hoje, ela seria o segundo mais populoso. Daqui a alguns anos, com a tendência de aumento populacional, seria, provavelmente, o de maior população, enquanto os demais Estados-membros manteriam mais ou menos a mesma população atual. Considerando-se o poder representado pelo fator população, na UE, resta saber como Estados hoje poderosos como França, Reino Unido e Alemanha reagirão a tal risco.

4.2 A União Européia – Estruturas e Princípios à luz do Tratado de Maastricht

A UE tem como símbolo estrutural um templo grego, símbolo da democracia européia, tendo toda seus princípios descritos em seu Tratado constitutivo (Maastricht).

O templo é sustentado por três colunas, cada uma sendo um pilar da UE, apoiados numa base e tendo acima o frontispício, onde estão inscritos os valores e os princípios da União (art. 1º a 7º). A base do templo traz a política de cooperação reforçada e as disposições finais.

O pilar central é o chamado pilar comunitário (art. 8º e 9º) que criam a CE, a CECA (hoje já extinta) e a EURATOM (art. 10). Neste pilar estão descritos os dispositivos de cessão de soberania. O segundo pilar traz a cooperação política e governamental e o terceiro a cooperação judicial e policial. São os dois pilares da cooperação.

A UE não é um Estado federal nem uma Organização Internacional. Não tem personalidade jurídica, sendo apenas um ente comum que abarca as três Comunidades (hoje somente a CE e EURATOM). É um sistema político que funciona por meio de um federalismo supranacional baseado no conceito de soberania compartilhada, um verdadeiro avanço no âmbito das Relações Internacionais. O tema da supranacionalidade será abordado com maior profundidade mais adiante, neste artigo.

Os princípios básicos da UE são o do Respeito aos Direitos Humanos, à Democracia, à Identidade Nacional, o da Solidariedade e da Transparência.

Para ingresso, além do voluntariado do Estado-candidato, há que se cumprir algumas condições, como ser Estado Europeu, o respeito aos Direitos Humanos, aprovação unânime dos Estados-membros, do Parlamento por maioria e da Comissão por menção afirmativa, além de algumas exigências internas de cada Estado-membro.

4.2.1 O SISTEMA INSTITUCIONAL

Ao se analisar o sistema de instituições que compõem a UE, há que se observar a originalidade com foram atribuídas as diversas funções a cada uma delas. Ao contrário da tendência clássica de uma divisão de poderes como previu Montesquieu, o que se encontra na UE, como se verá a seguir, é um sistema composto por determinadas instituições que detém ao mesmo tempo os poderes executivo e legislativo, como é o caso do Conselho de Ministros e da Comissão Europeia. Já o Parlamento detém somente o poder legislativo, mas somente a Comissão tem o poder de iniciativa legislativa.

Serão descritos os órgãos principais, os auxiliares e os consultivos.

4.2.1.1 Órgãos Principais

A) Conselho de Ministros: com sede em Bruxelas, reúne-se também em Luxemburgo três vezes ao ano. O Conselho é o único para todas as Comunidades Europeias desde 1965. Possui poderes executivos e legislativos e representa cada Estado-membro como estado propriamente dito, em defesa dos interesses nacionais.

Sendo composto por representantes de cada Estado, hoje há 25 Ministros, obrigatoriamente oriundos do Poder Executivo de seus respectivos Estados, incluindo (ou não) o Chefe daquele Poder.

A indicação do Ministro depende da legislação interna de cada Estado, tendo como única condição o fato de ser este de nível ministerial, da administração central ou não em seu país.

O Conselho é formado por cargos, que podem ser ocupados por pessoas distintas, dependendo do assunto a ser discutido. Se por exemplo, for discutida uma questão sobre agricultura, participarão os Ministros da Agricultura dos 25 países

membros. Pode haver situações em que seja obrigatória a participação dos chefes do Poder Executivo, como no caso de sanção a um Estado-membro ou matéria da união econômica ou monetária. Há nove formações possíveis para o Conselho, a saber: Assuntos Gerais e Relações Exteriores; Assuntos Econômicos e Financeiros; Agricultura e Pesca; Justiça e Assuntos de Interior; Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores; Competitividade; Transporte, Telecomunicações e Energia; Meio Ambiente; e Educação, Juventude e Cultura.

A Presidência do Conselho obedece a um rodízio, para um mandato com duração de seis meses, devendo um país que tenha desempenhado o cargo no primeiro semestre em determinado ano, fazê-lo no segundo semestre de sua próxima vez que assumir a Presidência. Atualmente, o Conselho é presidido pelo Reino Unido.

O Conselho tem poder executivo para matérias intergovernamentais, ao passo que para as matérias comunitárias tal poder é da Comissão Europeia. Quanto ao poder legislativo, ele o reparte com o Parlamento, não tendo o poder de iniciativa, que cabe à Comissão.

B) Comissão Europeia: com sede em Bruxelas, mantém alguns serviços em Luxemburgo. A Comissão tem como função primordial a gestão central da UE, não sendo representante dos Estados-membros, mas da Comunidade como um todo. É composto de 25 comissários, incluindo o Presidente, um para cada país, para um mandato de cinco anos. O Presidente é indicado pelo Conselho de Ministros, que se reúne em seu mais alto escalão, para submeter seu nome ao Parlamento que o aceita por meio de um “voto de confiança”, com maioria qualificada.

Após confirmado pelo parlamento, o Presidente compõe seu gabinete dentro do próprio Parlamento, com Deputados de cada país sendo designados para uma pasta específica, em acordo com os respectivos governos. Após tal estágio, todo o Gabinete é submetido e aprovado, pelo Parlamento e, depois, pelo Conselho de Ministros.

São diversos os poderes exercidos pela Comissão, como o de iniciativa de proposição das normas, gestão ou decisão referentes a temas orçamentários e outros referentes ao Direito Internacional, os quais serão comentados mais adiante neste trabalho.

C) Parlamento Europeu (PE): com sede em Strasburgo, onde celebra sessões ordinárias, tem suas sessões extraordinárias celebradas em Bruxelas e Secretaria Geral em Luxemburgo. Sendo a instituição que reúne os representantes do povo europeu, ou seja, dos cidadãos de cada Estado, individualmente, de per si, pode-se afirmar que o Parlamento encerra a idéia democrática dentro da UE.

Os Deputados são eleitos para um mandato de cinco anos, tendo todo cidadão europeu o direito de votar e ser votado em seu Estado de residência. Mesmo representando os interesses da população de cada Estado, os Eurodeputados se agrupam em blocos políticos multinacionais, formados segundo algumas regras pré-estabelecidas. Os dois blocos principais são os socialistas e os populares. O Presidente é eleito por seus pares para um mandato de cinco anos, havendo por acordo um rodízio com o partido oposto a cada dois anos e meio. Pode-se afirmar que o Parlamento Europeu é análogo à Câmara dos Deputados de um sistema bicameral, sendo composto de 12 comissões temáticas.

O Parlamento tem os poderes de fiscalizar a Comissão Européia (análoga ao Governo) e o Conselho de Ministros (análogo a uma Câmara Alta). O PE pode ainda instalar Comissões Parlamentares de Inquérito, de modo a investigar descumprimento de normas comunitárias ou censurar toda a Comissão, por meio de moção. Como se verá adiante, o PE é a única das instituições “a decidir com as portas abertas à população”.

D) Tribunal de Justiça (TJ): com sede em Luxemburgo, onde também está o Tribunal de Primeira Instância, é composto de um juiz para cada Estado-membro, mais doze Advogados-Gerais, todos eles designados pelos Estados, de comum acordo, para um mandato de seis anos. O Presidente do TJ é escolhido pelos juízes a cada três anos.

E) Conselho Europeu: com sede em Bruxelas, é um órgão essencialmente político, composto pelos Chefes de Estado ou Governo dos países-membro e pelo Presidente da Comissão, reunindo-se quatro vezes por ano para tratar de assuntos gerais, que não necessitem de uma decisão.

4.2.1.1 Órgãos Auxiliares

A) Tribunal de Contas: com sede em Luxemburgo, é formado por um magistrado por Estado e controla toda a arrecadação e despesa dos organismos comunitários.

B) Banco Central Europeu: com sede em Frankfurt, é o órgão central do sistema europeu de bancos centrais e conduz a política.

4.2.1.2 Órgãos Consultivos

A) Comitê Econômico e Social: sediado em Bruxelas, é formado por 317 Conselheiros indicados por cada Estado, para três grandes ramos do Comitê, o dos trabalhadores, empresários e os chamados representantes dos interesses públicos em geral.

B) Comitê das Regiões: sediado em Bruxelas, foi criado a pedido da Bélgica e Alemanha, reúne representantes das regiões, que têm mandatos eleitorais regionais.

4.2.2 As Instituições da UE e o Direito Internacional/Comunitário

Do ponto de vista dos princípios das teorias jurídicas modernas, nenhuma norma jurídica positiva pode ser hierarquicamente superior às Constituições nacionais. Entretanto, com o advento da globalização e do surgimento da UE, surge o chamado Direito Comunitário, que é uma instância jurídica autônoma que se autoconstitui a partir de regras do Direito Internacional Público, mas não corresponde à dimensão jurídica internacional nem à constitucional. Trata-se de um direito supranacional que dita normas coletivas que devem ser necessariamente respeitadas pelas Constituições dos Estados signatários do tratado que o constitui e aplicadas pelos tribunais nacionais. Será visto a seguir como as funções das instituições da UE se pautam em relação ao Direito Internacional e Comunitário.

Conforme já citado, a Comissão tem poderes específicos em relação ao zelo pelos ditames do Direito Internacional, desde que envolvam a Comunidade como um todo. Cabe à Comissão, pois, o controle do cumprimento do Direito Comunitário. Tem o poder de levar qualquer Estado da União ao Tribunal de Justiça (TJ), em caso de descumprimento das regras comunitárias. Além disso, os Estados têm a obrigação de colaborarem com os processos de investigação, mesmo contra

peças físicas, desde que hajam perpetrado atos lesivos ao interesse comunitário. Tem também a Comissão o poder de salvaguarda, ou seja, pode suspender temporariamente a aplicação de regras comunitárias, em determinadas situações, como, por exemplo, em períodos de transição quando da adesão de novos Estados-membros.

O Conselho de Ministros, por sua vez, tem também alguns poderes em relação ao cumprimento do DI, desde que a situação envolva relações intergovernamentais.

Já o Parlamento Europeu delibera em relação aos assuntos do Direito Internacional de acordo com o procedimento legislativo chamado “ditame conforme”. Para tais assuntos, nos quais a decisão é vinculante e a consulta é obrigatória, o PE se expressa no sentido de aprovar ou autorizar a validade jurídica de Tratados de Adesão, Tratados que tenham reflexos financeiros para a UE, Tratados de associação (com a NAFTA, MERCOSUL, por exemplo), etc.

4.3 A União Européia – Sistema de Normas e Sistema Jurisdicional

Considerando que a UE compreende Comunidades Internacionais, futuramente podendo chegar a uma Organização Internacional, seu sistema de produção de normas é considerado o mais avançado do mundo no âmbito do DI. É um sistema complexo, por fatos peculiares como o de não haver hierarquia entre as normas, ou pelo fato de que muitas se superpõem em diplomas diversos, tornando difícil sua compreensão. Outro fato é que, sendo as normas oriundas de três Comunidades distintas (a CECA ainda tendo deixado algumas heranças), a nomenclatura não é padrão.

Na União Européia há duas espécies de normas:

4.3.1 Regulamentos (leis européias): normas que não necessitam de nenhum ato de recepção nos ordenamentos jurídicos dos Estados-membros, pois, uma vez publicados no Diário Oficial da União, entram em vigor para todos. Não só não têm que fazer qualquer ato formal de internalização da norma, como caso algum Estado-membro faça qualquer ato de recepção será este contrário ao Tratado. Por exemplo, se eventualmente um Diário Oficial de um dos Estados-membros publicar a

norma, dois problemas se poriam: a norma, de supranacional passaria a ser norma nacional daquele Estado-membro, o que subverteria o Direito da União; e se o regulamento entrasse em vigor na data de sua publicação no Diário Oficial da União e fosse também publicado no Diário Oficial do Estado-membro, em outra data, adviria um problema de vigência.

4.3.2 Diretivas (leis-marco européias): são normas fixadas pela União, mas que têm que ser desenvolvidas pelos Estados-membros. Como há divergências nacionais que não podem ser eliminadas, essas diretivas permitem manter tais divergências, submetidas a uma pauta comum. São normas harmonizadoras: eliminam as disparidades entre os ordenamentos jurídicos nacionais, mas permitem a subsistências das diferenças. Elas não têm que ser recepcionadas nos ordenamentos jurídicos nacionais, mas desenvolvidas e complementadas, através da lei nacional correspondente.

Existem matérias tratadas através de regulamento e, outras, através de diretivas. Se a União Européia pode alcançar os objetivos que persegue, mesmo encontrando divergências nacionais que podem ser harmonizadas, utiliza o instrumento das diretivas; caso contrário, legisla com os regulamentos.

Em termos de Política Exterior e de Defesa, não funciona com técnicas supranacionais, mas, sim, com técnicas intergovernamentais, por não ser possível se chegar a consenso.

Em relação ao instituto do veto, há uma colegislação, em que o Conselho e o Parlamento da União são eqüipotentés. Há uma codecisão. Se a iniciativa da norma é do Parlamento, este deve apresentá-la ao Conselho e vice-versa. Caso um dos dois não a aprove, a norma não prospera.

O Direito originário da UE pode ser considerado como o contido nos Tratados fundacionais das Comunidades, quais sejam, o Tratado CECA (já não mais em vigor desde 2002), o Tratado da CEE e o Tratado EURATOM. Ainda neste bloco, a Ata Única e os Tratados de Maastricht, Amsterdã e Nice tiveram como fulcro o aperfeiçoamento dos Tratados fundacionais. O Direito derivado tem, por definição, a obrigação de seguir o Direito originário, emanando das instituições comunitárias, podendo gerar atos que podem ser classificados nas seguintes categorias: regulamento (mais amplo e eficaz, tendo alcance geral e obrigatório), diretiva

(determina o que fazer mas não define os meios), recomendação (indica um comportamento a seguir) e ditame (exprime uma opinião ou valoração de situações ou condutas).

No âmbito temporal, não há limite para aplicação dos Tratados fundacionais, com exceção da CEECA, o que não implica na impossibilidade de denúncia por qualquer Estado-membro.

A revisão do Direito originário da UE se processa por meio de três fases: a de iniciativa, a partir dos Estados ou da Comissão, sendo a proposta encaminhada ao Conselho, o qual delibera sobre a mesma após consultar a Comissão, o Parlamento e o Banco Central Europeu; segundo, a fase de negociação intergovernamental, que exige unanimidade (Comissão e Parlamento apenas observadores) e, finalmente, a fase de ratificação, que se desenvolve de acordo com o ordenamento de cada país, para posterior depósito. Exige-se unanimidade de ratificação. Os Tratados de adesão obedecem a procedimento específico.

Outra peculiaridade da UE é que o Direito surgido das relações internacionais com outras comunidades e Estados têm hierarquia inferior ao Direito originário e superior ao derivado.

São ainda fontes de Direito para a UE o Direito Consuetudinário Internacional, o Direito Complementário (distintos acordos celebrados diretamente entre os Estados-membros), os costumes próprios da UE e os Princípios Gerais do Direito.

Quanto ao Sistema Jurisdicional, uma das características do ambiente comunitário é que sempre teve seu próprio âmbito jurisdicional, de caráter obrigatório, ora como controle constitucional ora como tribunal administrativo.

O sistema tem como órgãos o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) e o Tribunal de Primeira Instância, este último criado com o propósito de diminuir a carga de trabalho do TJ e melhorar a proteção aos direitos dos jurisdicionados em relação a questões especializadas.

4.4 A União Europeia – O Tratado Constitucional (2004)

Em 28 de fevereiro de 2002, como mais um passo na direção da integração, deu-se a sessão inaugural da chamada Convenção Europeia, instituição

que recebeu por missão propor, para a União Européia, um quadro e estruturas adaptados às evoluções do mundo, às necessidades dos cidadãos europeus e ao desenvolvimento futuro da União.

A Convenção Européia é composta por um Presidente, dois Vice-presidentes, observadores e representantes dos Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-Membros, dos Parlamentos nacionais, do Parlamento Europeu, da Comissão, dos Governos e dos Parlamentos nacionais dos países candidatos à adesão, totalizando 105 membros.

Tendo assumido a Presidência da Convenção o ex-Presidente francês Valéry Giscard d'Estaing, a Convenção elaborou um projeto de Constituição, que foi assinada em 29 de outubro de 2004. O documento tem como propósito maior tornar a UE uma pessoa jurídica de Direito Internacional Público, harmonizando a legislação e simplificando a aplicação do Direito Comunitário.

A partir do trabalho da Convenção surge uma discussão no meio político e acadêmico quanto ao real teor do documento torná-lo um tratado ou uma Constituição. Como bem frisa o iminente professor luso Paulo de Pitta e Cunha, para que se passe a considerar o projeto da Convenção uma Constituição em sentido próprio, faz-se necessário “que exista uma expressão direta do poder constituinte europeu, e não já o poder reflexo resultante da outorga dos tratados por parte dos Estados membros”. Na opinião daquele autor, a Convenção não terá poder para propor uma mudança de tal teor.

Questões centrais passam a surgir na busca de uma compreensão do projeto de Constituição: sua legitimidade, finalidade e vocação para a consolidação e contínuo desenvolvimento da UE.

Diversas são as correntes que hoje se posicionam em relação ao processo de integração da Europa: pela tendência federalista, poderia se pensar na construção de uma Constituição pela qual os princípios comunitários seriam praticamente intocáveis; pela confederalista, a integração poderia ser assentada em tratados, prevaleceriam as decisões por unanimidade, sob o princípio intergovernamental. Naturalmente existem, na Europa de hoje, aqueles contrários a qualquer compartilhamento de soberania e até os chamados “eurocéticos”, frontalmente contrários ao processo de integração.

A discussão no que concerne à lógica da evolução constitucional europeia pauta-se bem de perto na diferença entre os conceitos de federalismo e confederalismo, uma vez que, enquanto naquele primeiro o poder de decisão é transferido dos Estados federados para o Estado federal, neste último ocorre a simples justaposição de Estados que conservam sua soberania. O próprio Presidente da França Jacques Chirrac, um dos entusiastas do processo de integração bem expõe suas cautelosas idéias sobre o futuro da Europa, no que concerne ao debate constitucional atual:

Um grande debate constitucional não precisa envolver, necessariamente, a promessa de que o federalismo é o melhor resultado para a Europa. Ele pode revelar simplesmente que a Europa encontra-se num processo de busca de uma nova forma política, algo que ultrapassa os limites da simples confederação, porém, que fica aquém de uma federação – uma associação de Estados soberanos que concentram sua soberania em áreas extremamente restritas, uma associação que não deve pretender a posse de um poder coercitivo para agir diretamente nos indivíduos à maneira das nações-estado.

No campo do Direito Constitucional, a discussão quanto ao teor do documento proposto pela Convenção é remetida a dois marcos do desenvolvimento das modernas Constituições: o advento da Constituição norte-americana e o legado constitucional pós-1945. Comparando-se o projeto de Constituição europeia com o norte-americano, observa-se que ambos, por suas peculiaridades e pioneirismo, foram resultados de um processo histórico, só teorizáveis *a posteriori*, como acentua o jurista espanhol José ACOSTA SÁNCHEZ (Vieira, 2004).

Após a Segunda Guerra Mundial, surgiram Cartas como a italiana de 1947, a alemã de 1949, a portuguesa de 1976 e a espanhola de 1978, todas baseadas no princípio da universalização inaugurado pela Carta americana de 1787, pelo qual há a supremacia da Constituição em relação a qualquer outro ditame. A idéia de uma Constituição tida como a “lei suprema da terra”, instituída pelos americanos com base nos ideais da Revolução Francesa e que deu origem ao que hoje se conhece por poder constituinte, atravessou os séculos e chegou ao pós-1945 ainda forte. Somente nos anos 90 do século XX é que tal conceito passou a se enfraquecer, dando espaço a um direito flexível ou direito informal. Mesmo assim, o movimento constitucional europeu que busca dar prosseguimento às bases de uma União Política baseia-se no papel da Constituição como um instrumento no sentido de superioridade normativa. Entretanto, ao se deparar com as discussões provocadas na conferência intergovernamental (CIG) de 2003, o impasse em torno do projeto demonstrou que ao contrário do que ocorreu com os Estados Unidos da

América, um texto constitucional não teria força para cimentar uma União Política na UE.

Não se deve fechar questão quanto a ser o projeto atual oferecido pela Convenção uma Constituição, um Tratado ou mesmo um Tratado constitucional. Entretanto, no presente trabalho o documento será referido por esta última denominação, por ser a mais amplamente utilizada na mídia e no meio acadêmico europeu de hoje.

À guisa de informação, dentre as principais inovações implementadas no Tratado está a redução de número de Comissários de 25 para 15, a partir de 2009; o fim do voto ponderado no Conselho de Ministros, passando a aprovação para maioria qualificada com 55% dos Estados e 65% da população; alterações no Sistema Jurisdicional; alteração no número de Deputados no Parlamento, que passa a ter poder de revisão do Direito originário, e o estabelecimento de hierarquia entre as normas.

O Tratado Constitucional deve ser ratificado por todos os Estados-membros até novembro de 2006, sendo revogado caso não se alcance a unanimidade. A Espanha deu o passo inicial para sua aceitação, pois, em 20 de fevereiro de 2005, 70% dos espanhóis que compareceram às urnas aprovaram-no. Nove outros países submeterão a questão ao referendun popular, enquanto nos quinze restantes o tema será submetido aos Parlamentos nacionais. Daqueles nove, a França e Holanda já o fizeram, tendo sido obtido um resultado negativo nos dois plebiscitos.

5. O DÉFICIT DEMOCRÁTICO DA UNIÃO EUROPÉIA

Como foi mostrado no início deste artigo, pode-se considerar que a UE se constitui, hoje, numa União Monetária podendo caminhar na direção de tornar-se uma União Política. Acontece que, contra tal processo de integração política, têm ocorrido reações sociais baseadas numa suposta falta de legitimidade das instituições comunitárias, atribuída à falta de uma concreta identidade social ou sentimento de unidade que justifique uma ordem política única na Europa Ocidental. Em face do mecanismo de tomada de decisões do Conselho da UE e do arranjo previsto em relação ao Parlamento Europeu, é justificável que as instituições

democráticas dos Estados-membros se sintam ameaçadas, uma vez que a diminuição da importância dos parlamentos nacionais traz em seu bojo a inevitável transferência de funções legislativas de cada Estado-membro para a UE, onde é notória a concentração de poder nos órgãos de foro executivo e judiciário, que limitam a atuação do Parlamento Europeu (PE).

É bem verdade que, como afirma Joël RIDEAU, o papel meramente consultivo do PE vem sendo reforçado por outras atribuições que lhe conferem o poder de co-decisão, que significa, por exemplo, ter a capacidade de demitir a Comissão, como ocorreu na noite de 15 para 16 de março de 1999, fato que modificou definitivamente o equilíbrio de peso entre as instituições comunitárias. Mesmo assim, não se pode afirmar ser o PE uma instituição legislativa, no modelo definido por Montesquieu, uma vez que ainda não se afastou totalmente de suas origens, constituído que era, como um arquipélago de delegações nacionais quase que em total isolamento político umas das outras. Há quem use o argumento desse relativo fortalecimento do PE para responder às críticas que apontam para o fato de ser um Parlamento que, na verdade, não decide *in pectore* (Fontoura, 2003).

Hoje, o PE é composto de 626 representantes agrupados nas chamadas famílias partidárias, sendo a única instituição comunitária que delibera e discute em público. Se por um lado, tal característica ameniza os efeitos do chamado “déficit democrático”, por outro desperta críticas pelo fato de que a instituição teoricamente “mais próxima da sociedade europeia” não legisla. Dispõe de forma tênue da função de *potestas*, ou seja, não dispõe largamente do império característico de instituições de grande poder decisório, mas usa a de *autoritas* (Fontoura, 2003).

Ainda sobre as peculiaridades do PE relacionadas à representatividade e, portanto, ao déficit ora analisado, cabe observar que o sistema eleitoral comunitário na realidade ainda não existe, uma vez que a eleição dos eurodeputados obedece a regras existentes em cada Estado-membro. Além disso, não existe norma comum que discipline a possibilidade do exercício simultâneo do mandato europeu e do nacional, o que somente é vedado em quatro países. Apesar do avanço de certos dispositivos eleitorais europeus, como o que permite aos cidadãos votarem em seus candidatos ao Parlamento Europeu mesmo se encontrando em um Estado-membro que não o seu de origem, o retardo que se observa em se estabelecer uma completa legislação eleitoral comunitária deixa patente o impasse entre uma Europa que

busca aprofundar o processo de integração e aquela que ainda se arraiga a sentimentos nacionais.

Constata-se, assim que o debate a respeito do “déficit democrático” se refere a uma crítica aos critérios de legitimidade, não somente no que relativa ao processo de integração da UE, como também às suas conseqüências para os regimes democráticos nacionais. O déficit é conseqüência de uma natural dificuldade de se construir uma democracia que transponha as fronteiras, pelo fato de não haver um sistema eleitoral que traduza no PE uma base social genuinamente européia pluralista de valores transnacionais.

O que se constata, hoje, no processo de integração, é que este resulta de uma decisão dos Estados, que enxergam na existência do bloco uma solução coletiva para seus problemas comuns. A organização moderna dos Estados nacionais sempre teve por base o princípio da soberania nacional, alicerçado por um poder emanado do próprio povo. A partir do modelo institucional da EU, o que se observa é uma transferência da base dessa organização para um sistema de acordos internacionais realizados no âmbito dos governos, como se os poderes dos governantes que são autorizados por sociedades nacionais soberanas possam se sobrepor ao próprio “poder constituinte” do povo. Surge, assim, uma inversão de valores em relação à origem de tal poder, em razão da baixa participação da sociedade no processo de geração do novo modelo político e jurídico.

Diversas universidades européias, atualmente, têm institutos ou departamentos especializados em pesquisas sobre a integração, como Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI), da Universidade de Bonn, o Centre de Documentation Européenne (CDE) e o Institut d’Études Européennes (IEE), ambos da Universidade de Bruxelas, ou o European University Institute (EUI). Em Portugal, foi fundada, em 1978, a INTEUROPA, presidida, hoje, por Paulo de Pitta e Cunha, que também é titular da Cátedra Européia Jean Monnet de Direito Comunitário.

Robert Dahl, outro estudioso do problema da democracia européia afirma que, no caso da UE, os problemas do seu déficit democrático, evidenciados principalmente após o Tratado de Maastricht, refletem o novo dilema, qual seja, a capacidade de os cidadãos europeus exercerem controle democrático sobre as decisões políticas contra a capacidade do sistema de atender às preferências de seus cidadãos coletivamente. Quando da ratificação do Tratado de Maastricht, por

exemplo, na primeira consulta popular na Dinamarca, o resultado foi negativo, e só após algumas modificações impostas por aquele país para sua adesão é que, com nova consulta, a população aprovou a ratificação. Por razões distintas dos dinamarqueses e em relação a outro Tratado, o Constitucional, os franceses também se manifestaram quanto ao processo de construção da UE, vindo à tona um sonoro “NÃO” à sua ratificação. A diferença, no caso francês foi que a negativa não estaria diretamente endereçada ao sistema comunitário em si. Como bem observam os professores Jorge Fontoura e Márcio Garcia, o endereço foi Paris, mais precisamente Chirac e Raffarin, este acabando por ser destituído do cargo de Primeiro-Ministro pelo Presidente da República. Os holandeses, logo em seguida aos franceses, seguiram suas águas e também refutaram o Tratado Constitucional.

Vê-se que a legitimidade da atuação dos atores políticos está em primeiro plano na agenda de discussões, havendo que se repensem os conceitos de soberania e da própria legitimidade democrática, pois esta só pode ser alcançada pela delegação consensual do poder soberano ao Estado. No caso da UE, tal poder tem um caráter supranacional comunitário, que necessita obter o respaldo político dos Estados por meio de mecanismos burocráticos autorizados por leis e tratados, sem que venha a ameaçar as democracias nacionais, carregadas que são, de tradições culturais seculares.

O problema existe e a questão permanece: como resolver o problema da representação da soberania em um sistema em que esta mesma soberania é submetida a um processo de desfiguração? Pelo que se viu até agora, os próprios Estados estão se reorganizando e se adaptando às novas necessidades de demanda política. Resta aproximar os respectivos cidadãos de tal processo.

6. A SUPRANACIONALIDADE NO CASO EUROPEU

Como pode ser visto, a construção de um modelo político supranacional tem sido alvo de críticas pelo fato de a UE não possuir instituições políticas plenamente democráticas e pela subestimação da participação da sociedade no processo de unificação política, que, por definição, nada mais é que o resultado de uma decisão conjunta dos Estados-membros com o propósito de obterem soluções para seus problemas comuns por meio de mecanismos integração. A busca por tais soluções não impede, entretanto, o surgimento de problemas de outro teor.

O debate sobre o déficit democrático, discutido no item anterior, está intimamente ligado a outro conceito surgido com o modelo institucional da EU: o da supranacionalidade, responsável pelo surgimento de uma nova estrutura política e institucional que se baseia em acordos internacionais realizados no âmbito dos governos. O problema é que tal poder supraestatal tem carecido de uma aceitação social, uma vez que os representantes dos Estados se autodesignaram competentes para realizar um novo pacto social constituinte de uma nova associação política, sem que a base social transnacional tivesse participação, o que resulta na não compreensão do processo de unificação, não conscientização, não aceitação e não participação por parte dos cidadãos.

Há um sentimento de que as reformas institucionais que possam vir a ser realizadas com os Tratados revisionais não sejam suficientemente próximas dos cidadãos de modo a serem aceitas pela sociedade, a menos que venham acompanhadas por medidas como a conscientização dos efeitos da unificação, a aceitação da representatividade supranacional, o reconhecimento da legitimidade do direito comunitário europeu, a sedimentação de um sentimento de dupla identidade coletiva, nacional e europeia no seio da sociedade. Aí, sim, seria gerado junto aos cidadãos um sentimento de que a representatividade supranacional exercida pelos eurodeputados, por exemplo, seria legítima.

A complexa estrutura institucional da UE é encabeçada por um órgão supranacional (Comissão) e um internacional com características de supranacionalidade (Conselho) que exercem o papel de órgãos executivos. O Parlamento, por sua vez, não exerce nem papel representativo clássico nem uma função legislativa fundamental, em face de suas extremas limitações. Por fim, a Corte de Justiça que tem nas mãos o poder constituinte do direito comunitário, que tem consubstanciado os princípios fundamentais da supranacionalidade. Tais instituições não têm antecedentes na história, pois fogem completamente à concepção clássica da divisão de poderes, como produziu Montesquieu.

O conceito de supranacionalidade chegou simultaneamente ao da globalização, pois os Estados não são mais independentes para definir suas estratégias políticas e, além disso, os cidadãos perderam o controle sobre algumas ações políticas que definem o rumo dos Estados, que, muitas vezes, vêem decisões importantes tomadas fora de sua esfera de influência. Assim sendo, este poder supranacional está em busca de novos símbolos capazes de legitimar seu modelo

político, o que poderá justificar de maneira não meramente formal o modelo de unificação política europeia, segundo o qual se faz necessária a reavaliação do conceito privilegiado de nação como princípio de identidade e, conseqüentemente como organização política legítima, deixando o Estado de ser o único modelo de organização do poder soberano.

Acontece que a consistência dos povos dos diversos Estados não é suficientemente homogênea para que haja uma unidade social identificável como “europeia”. Aos europeístas, aqueles partidários de uma Europa unificada sob a égide do direito comunitário, resta terem atenção ao fenômeno da supervalorização das identidades nacionais, e do recrudescimento de nacionalismos, sendo observados casos de xenofobismos extremados, racismos, anti-semitismo, neonazismo, que funcionam como ações e reações de afirmação de identidades transnacionais excludentes. Fato curioso é que grupos que defendem tais correntes também têm a capacidade de se organizarem como forças políticas transnacionais contrárias à integração, utilizando-se do próprio Parlamento Europeu.

7. CONCLUSÃO

A importância do processo de integração da Europa se dá por ser uma experiência única de unificação política, sendo um evento inédito na História da humanidade, que propicia aos teóricos um novo modelo de organização política cujos efeitos sociais são ainda uma incógnita e o surgimento de um ramo do Direito, o comunitário.

Os protagonistas do processo de integração europeu vêm-se obrigados a refletir sobre os novos padrões de legitimidade que devem pautar suas instituições e normas. A nova ordem jurídica exige uma reviravolta de valores no campo da teoria geral do Estado, do direito constitucional e da ciência política.

A ratificação do Tratado de Maastricht, que deu início à verdadeira unificação da UE como se conhece hoje também tem sido alvo de críticas pelo fato de o processo de integração ter se tornando distante da realidade dos povos da Europa. Cabe ressaltar que Maastricht foi incorporado pelos Estados-membros sem consulta popular na grande maioria dos casos. Em relação ao Tratado

Constitucional, as críticas são à falta de um trabalho de divulgação e conscientização de suas conseqüências para os povos nacionais.

Com todas as críticas que possa haver, entretanto, ao se observar o fenômeno da regionalização, a partir do processo de formação dos blocos econômicos, principalmente no caso da UE, que, grosso modo, serve de modelo para os demais, conclui-se que a aglutinação dos diversos Estados e, conseqüentemente, de seus respectivos povos, é um processo irreversível. As expectativas de sucesso residem no fato de que os Estados europeus souberam, à luz do Direito Internacional e do Direito Comunitário, firmar relações e estabelecer pactos duradouros, pondo em funcionamento, já por mais de meio século, um laboratório bem sucedido que tem servido à humanidade como um exemplo de transigência, tolerância e cooperação.

8. REFERÊNCIAS.

ACCIOLY, Hildebrando & Silva. G. Estado do Nascimento. Manual de Direito Internacional Público. 14^a ed., São Paulo: Saraiva, 2000;

SÁNCHEZ, José Acosta. Formación de la Constitución y Jurisdicción Constitucional: Fundamentos de la Democracia Constitucional. Madri: Tecnos, 1998;

AKEHURST, Michael. "A Modern Introduction to International Law", Londres: George Allen LTd., 1970;

QUADROS, Fausto de. Direito da União Européia, 1^a ed., Coimbra: Almedina, 2004

PITTA E CUNHA, Paulo. A Constituição Européia Um Olhar Crítico sobre o Projecto, 2^a ed., Coimbra: Almedina, 2004;

PITTA E CUNHA, Paulo. Integração Européia – Estudos de Economia, Direito e Política Comunitários – 1963-1993, 2^a ed., Coimbra: Almedina, 2004;

FONTOURA, Jorge. Lineamentos para um Direito de comunidade econômica. In Boletim de Integração Latino-Americana, Brasília: Ministério das Relações Exteriores, jul/set., 1993;

FONTOURA, Jorge. A União Européia e o direito eleitoral, Brasília: Senado Federal, Revista de Informação Legislativa jul/set., 2002;

FONTOURA, Jorge. Limites constitucionais a parlamentos nacionais e à supranacionalidade: o dilema dos blocos econômicos intergovernamentais, Brasília: Senado Federal, Revista de Informação Legislativa jul/set., 2003;

FONTOURA, Jorge e Garcia Márcio Europa: as razões do "não" Brasília: Jornal Correio Braziliense maio, 2005;

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina Andrade. Metodologia do Trabalho Científico. São Paulo: Editora Atlas S.A., 1995;

_____. Múltiplos de Cidadania: o modelo da neojurisdição comunitário-européia.

In Estudos sobre Integração – ECSA – Brasil. Organizador Werter R. Faria. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000;

NETO, Manoel José de Miranda. Pesquisa para o planejamento – métodos & técnicas: roteiro para a elaboração de projetos. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2005

NOËL, Émile. As Instituições da Comunidade Européia. Luxemburgo. Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Européias, 1994;

RIDEAU, Joël. *Droit institutionnel de l'union e des communautés européennes*. Paris: Librairie Général de Droit et de Jurisprudence LGDJ, 1999;

SIMON, Denys. *Le Système Juridique Communautaire*. Paris: Presses Universitaires de France, 1997

TROMBKA, Ilana. Tipos de Pesquisa: Curso de Especialização em Direito Legislativo – UNILEGIS, Metodologia Científica, 29 de set. de 2004. Notas de Aula enviadas pela Internet.

VIEIRA, José Ribas (org). *A Constituição Européia – O Projeto de uma Nova Teoria Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.