

União política ou espaço de coordenação econômica: a indefinição do projeto de integração europeu e o Tratado de Lisboa

Patrícia Luíza Kegel*
Mohamed Amal**

Sumário: Introdução; 1. A dimensão histórica da integração; 2. A dimensão econômica da integração; 3. A dimensão jurídica da integração; 4. A dimensão institucional da integração. Conclusão. Referências.

Resumo: O objetivo do presente estudo é, à luz dos desafios enfrentados pelo processo de integração regional da União Européia, avaliar o quadro geral de reformas proposto pelo Tratado de Lisboa. Mais especificamente, analisar os efeitos das dimensões institucional, econômica e política sobre a dinâmica de reformas do processo de integração. Os resultados do estudo apontam para três principais lacunas no funcionamento da União: déficit democrático, a disputa acirrada quanto à separação de competências entre a UE e seus Estados-membros e, por último, os desafios da eficiência da tomada de decisão e sua implementação. O Tratado de Lisboa procurou solucionar tais questões, ao mesmo tempo em que mantinha o delicado equilíbrio entre tendências federais e intergovernamentais. No entanto, o *não* irlandês renovou a discussão sobre a concepção do projeto de integração europeia: espaço de coordenação econômica e comercial ou união política.

Palavras-chave: Tratado de Lisboa; Instituições; Integração Regional.

Abstract: The aim of the present study is, in the light of the challenges faced by the EU regional integration, to evaluate the general framework of reforms proposed by the Lisbon Treaty. More specifically, to analyze the effects of the institutional, economic and political dimensions on the dynamic of the reform process of integration. The results of the study show that in term of the configuration of the European regional integration process, three main omissions can be observed: democracy deficit, competences distributions between the EU and the member states, and, finally, the challenges of efficiency in term of decision making and implementation. The Lisbon Treaty represents a general framework to overcome all those limitations and to keep also a balance between federal and intergovernmental tendencies. Nevertheless the Irish *No* to the treaty and the skeptic among many other member-states reviewed the discussion about the concept and strategy of integration framework: just a coordination of an economic space or a political union.

Keywords: Lisbon treaty; Institution; Regional integration.

* Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professora de Direito Internacional e Globalização no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional na Universidade Regional de Blumenau (FURB). Membro-fundador da European Community- Studies Association (ECSA-Brasil) e vice-presidente na atual gestão. Membro da lista brasileira de terceiros árbitros do Mercosul.

** Economista e Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor de Economia Internacional no Departamento de Economia e Programa de Pós Graduação em Administração da Universidade Regional de Blumenau (FURB). Consultor em Comércio Exterior.

Introdução

Na tentativa de superar a crise provocada pela rejeição ao projeto da Constituição Européia, após seis anos de debates criou-se um consenso entre os Estados-membros, o Parlamento Europeu e a Comissão em torno de um núcleo de reformas que permitisse a União Européia (UE) aprimorar suas instituições para torná-las mais democráticas, transparentes e, acima de tudo, eficientes. O resultado foi o Tratado de Lisboa, celebrado em dezembro de 2007 por todos os Estados-membros, sendo suas principais propostas de reforma a correção do processo decisório, a ampliação da legitimidade democrática, o fortalecimento institucional e o reforço da coerência em sua atuação política internacional. Traumatizados pela experiência da submissão de textos jurídicos complexos ao referendo popular (a rejeição pela Dinamarca em 1992 do Tratado de Maastricht, a da Irlanda em 2001 do Tratado de Nice e as de França e Holanda, em 2005, da Constituição Européia), os 27 governos decidiram evitar consultas diretas e iniciaram seus procedimentos internos de ratificação somente pela via da aprovação parlamentar. A única exceção, por força de dispositivo constitucional, foi a Irlanda, a qual – em referendo efetuado em 12 de junho de 2008 – votou pela não-ratificação do Tratado de Lisboa, abrindo, conseqüentemente, novo período de incertezas no processo de integração europeu.

Na afirmação de Werner Weidenfeld¹, uma ordem política sem perspectiva estratégica enfraquece sua identidade, seus valores e sua autoconfiança. Neste sentido, o núcleo do impasse atual encontra-se no dilema entre simplesmente manter o já alcançado ou retomar o rumo do projeto europeu através da construção coletiva da integração econômica, política e de segurança. Neste contexto, o objetivo deste artigo é avaliar o Tratado de Lisboa pela ótica da indefinição constitutiva do projeto europeu. Para tanto, além desta introdução, o artigo é composto pela análise das diversas dimensões que configuram a integração européia. Inicialmente a dimensão histórica (2), que contextualiza as diversas fases do processo; a dimensão econômica (3), que analisa os avanços efetuados na integração setorial até o estabelecimento de uma moeda comum; a dimensão jurídica (4), que possibilitou, através de características específicas da norma comunitária², configurar a UE como uma “Comunidade de Direito”; a dimensão institucional (5), que cria, de forma original e inédita, a possibilidade de convivência entre Estados nacionais em torno do princípio da “soberania compartilhada”; e, por fim, a conclusão (6), que remete à atual dificuldade de repensar conceitualmente a integração européia e gerar o consenso necessário que permita reformar o atual quadro institucional.

¹ WEIDENFELD, 2004, p.54.

1 A dimensão histórica da integração

O surgimento das Comunidades Europeias impôs uma mudança histórica significativa no modo de articulação dos Estados entre si e nas relações internacionais como um todo. A concepção de que uma união dos Estados europeus fosse possível está fortemente inscrita na história política do continente, assumindo diversas formas de expressão². Por um largo período histórico, contudo, o Estado nacional soberano foi o elemento central do desenvolvimento e das transformações da política europeia, sendo que sua capacidade de atuação interna e externa constituiu-o em uma forma de organização auto-suficiente, não se vislumbrando, portanto, necessidade maior de uma união de Estados a ser efetuada através de tratados. Foi apenas após a completa ruína e o desmoronamento político e econômico dos Estados europeus, desencadeados pela II Guerra Mundial, que se criaram, finalmente, as condições objetivas para uma nova ordem europeia. Depois de ocupar um lugar central e determinar o curso dos acontecimentos mundiais durante séculos, os sucessivos conflitos militares europeus propiciaram o surgimento de duas novas superpotências – os Estados Unidos da América e a União Soviética –, que isoladamente dispunham de mais poder econômico, político e militar do que qualquer país europeu, evidenciando assim a debilidade de uma Europa dispersa em inúmeros Estados nacionais.

1.1 A Declaração Schumann e as origens do sistema comunitário³

Neste cenário foi decisiva a formação das Comunidades Europeias, através da histórica *Declaração Schuman*, de maio de 1950, em que França e Alemanha – os maiores produtores e rivais no continente na produção de carvão e aço e, conseqüentemente, nas indústrias metalúrgica e bélica –, entravam em acordo sobre a produção e comercialização destes produtos e, em conjunto com a Itália, a Bélgica, os Países-Baixos e Luxemburgo, celebraram o Tratado da Comunidade Europeia

² Foram várias as tentativas de caráter político-militar de integrar o continente sob o domínio de alguma nação ou soberano (em especial Carlos Magno, na Idade Média, e Carlos V, na Renascença). Já a idéia de uma Europa unificada atraiu inúmeros pensadores no decorrer da história, notadamente *Kant*, no século XVIII, e *Proudhon*, no século XIX. No entanto, estes antecedentes da integração europeia não tinham por meta a discussão do federalismo europeu, tal como ele se desenvolverá a partir de meados do século XX, mas, dadas as condições políticas da época, os objetivos da criação de um organismo que unisse todos os Estados europeus e garantisse a paz situavam tais aspirações como antecedentes da Organização das Nações Unidas.

³ Ver KEGEL, 2006, p. 43.

do Carvão e do Aço (CECA), que entraria em vigor em 1952⁴. Em continuidade, na visão funcionalista (e pragmática) do período, não sendo possível uma integração global, a integração parcial por setores econômicos desenvolveria uma tal dinâmica própria, que suscitaria a necessidade de unificar outros setores, e assim sucessivamente, até alcançar a plena integração. Deste modo, em março de 1957, os seis Estados-membros da CECA celebram em Roma os Tratados Constitutivos da Comunidade Econômica Européia (CEE) e da Comunidade Européia de Energia Atômica (CEEa ou Euratom).

Entre estes, o Tratado CEE possuía uma natureza bem mais ampla que os demais, pois seu objetivo principal era o desenvolvimento econômico e a elevação do nível de vida de seus cidadãos. Com tal meta foram fixados alguns objetivos concretos a ser cumpridos em curto e médio prazos, entre os quais se encontrava a criação de uma União Aduaneira, com a supressão de barreiras tarifárias e não-tarifárias (em especial cotas de importação) sobre os bens que compunham o comércio intracomunitário e a fixação de regras de importação e tarifas comuns para os produtos procedentes de Estados externos a Comunidade. Para tanto era necessário assegurar a livre circulação de mercadorias, capitais, pessoas e serviços entre os Estados-membros, a fim de possibilitar a criação de um Mercado Comum e coordenar as políticas comerciais nacionais através do desenvolvimento de uma política comercial comum. Por fim, e extremamente importante, foi fixado o compromisso entre os Estados-membros de harmonizar e coordenar suas políticas econômicas gerais e de implementar políticas setoriais comuns.

Contudo, os impasses políticos e econômicos dos anos 1960, em especial a chamada “crise da cadeira vazia”, relacionada às dificuldades no processo decisório interno da CEE, levaram a um período de relativa estagnação, agravado pela crise do petróleo dos anos 1970. O necessário aprofundamento dos mecanismos de integração viria apenas em 1987, com o Ato Único Europeu (AUE), que estendeu as políticas comunitárias a novas áreas, como inovação tecnológica, política de meio

⁴ São essencialmente razões de ordem política e de segurança, ditadas pela necessidade de frear o expansionismo soviético do pós-guerra, e a necessidade de construção de um pólo econômico independente dos Estados Unidos, que explicam a rápida integração européia, em uma região recém-saída do maior e pior conflito militar da sua história. Por esta mesma razão, desde o início das negociações para a criação da CECA e, mais tarde, da CEE e da CEEa, o Reino Unido foi convidado a participar. Os motivos de sua recusa eram baseados fundamentalmente na posição de liderança política e econômica exercida no seio da Commonwealth, de cujos países importava produtos agrícolas e exportava manufaturados, relações econômicas (e militares) privilegiadas com os Estados Unidos e uma tradicional desconfiança quanto a estruturas supranacionais. Apenas com as alterações da década de 1960, em especial a desagregação da Commonwealth, a intensificação dos laços econômicos e políticos dos Estados Unidos com as Comunidades Européias e o insucesso da EFTA em propiciar os retornos econômicos e comerciais pretendidos, o Reino Unido irá solicitar sua adesão às Comunidades.

ambiente e política social, e estabeleceu o princípio da coesão econômica e social entre os Estados- membros, através da criação de fundos estruturais, tais como o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola, que seriam assegurados pela ação do Banco Europeu de Investimentos. Além disso, fixou a data de 31 de dezembro de 1992 para o estabelecimento de um verdadeiro Mercado Único. Neste sentido, o AUE inovou a concepção puramente econômica da integração, ao vincular a liberalização dos mercados com a coesão e a solidariedade social.

1.2 O Tratado sobre a União Européia e as revisões de Amsterdam e Nice

Os resultados das duas Comissões Intergovernamentais sobre a União Econômica e Monetária e a União Política foram expostos no Tratado sobre a União Européia (TUE), celebrado na cidade de Maastricht em fevereiro de 1992. Neste sentido, o TUE expressou a vinculação entre a União Econômica e Monetária (UEM) e a União Política, atestando que a primeira deveria ser sustentada pela segunda. Deste modo, o TUE pode ser abordado através de uma dupla perspectiva: de um lado, modifica os Tratados Constitutivos das Comunidades Européias e, por outro, amplia a integração política, aprofunda a integração econômica e institui a integração monetária⁵.

Sua concepção original, baseada em três pilares, refletiu a necessidade de um marco institucional único que articulasse a fusão das três Comunidades existentes em uma única Comunidade Européia (CE), supranacional, com as demais colunas inter-governamentais – nomeadamente, a Política Externa e de Segurança Comum, e a Justiça e Assuntos do Interior. Desta forma, a segunda e a terceira colunas articularam-se inicialmente segundo técnicas tradicionais de cooperação entre Estados, desenvolvendo-se em setores não abrangidos pelo processo de integração, centrado basicamente em questões econômicas. O objetivo foi incluir estes novos setores no esforço integracionista, sem, no entanto, utilizar os mecanismos comunitários supranacionais. Desta forma, estas colunas diferenciam-se do modelo comunitário pelo seu menor grau de institucionalização, menor transferência de competências por parte dos Estados a favor das instituições comunitárias e por um procedimento decisório bastante mais complexo, no qual as competências são amplamente compartilhadas com os Estados-membros.

⁵ Contudo, as difíceis negociações que resultaram no Tratado de Maastricht também consagraram os regimes de exceção que Reino Unido e Dinamarca obtiveram em relação à união monetária, e que permitiu-lhes manter-se afastados até sua eventual adesão à moeda única.

Contudo, as mudanças que ocorreram na sociedade européia após a extinção da União Soviética e do sistema bipolar não exigiram da UE apenas a operacionalização de sua capacidade de enfrentar novos problemas em uma realidade bem mais complexa que a anterior. Neste sentido, a União Européia foi convocada a assumir sua vocação histórica de converter-se no catalisador da estabilidade política e progresso econômico do continente europeu, agora já não mais reduzido apenas à sua parte ocidental. A integração dos Estados da Europa Central e Oriental no âmbito da União surgiu, portanto, como sendo um imperativo derivado da finalidade última de todo o processo histórico de construção da unidade européia: paz e estabilidade. O grande problema situava-se no fato de que a União Européia possuir um arcabouço funcional que foi criado tendo em vista um número reduzido de Estados-membros, substancialmente homogêneos em suas concepções políticas, aspirações européias e estruturas econômicas e sociais. Este arcabouço, já abalado pelas inúmeras e sucessivas ampliações, dificilmente suportaria o aumento de seu número de membros, que poderiam quadruplicar o original. Desta forma, a reforma institucional permaneceu irremediavelmente vinculada à ampliação da UE, sendo esta fundamental para a manutenção do projeto de unidade européia em longo prazo⁶.

Contudo, pouco se avançou no Tratado de Amsterdam, sendo suas principais alterações a criação de um “espaço de liberdade, segurança e justiça”, através do reforço do pilar comunitário em detrimento do terceiro pilar, renomeado de “Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal” e a reforma das instituições comunitárias, com a ampliação das competências do Parlamento Europeu. O Tratado de Nice, por outro lado, teve por objetivo explícito reformar a estrutura institucional da União Européia, com a finalidade de dar suporte ao quinto alargamento, no qual o número de Estados-membros seria aumentado para 25. As principais alterações foram relacionadas à ponderação de votos no âmbito do Conselho da UE, ao número de comissários integrantes da Comissão Européia, ao número e redistribuição de deputados no Parlamento Europeu, à reforma do sistema judicial comunitário e à ampliação de novas áreas de cooperação reforçada.

⁶ Atualmente são 27 os Estados-membros da UE. Além dos seis Estados iniciais – Alemanha Federal, França, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo – foram realizados os seguintes alargamentos: 1973 – Reino Unido, Dinamarca e Holanda; 1981 – Grécia; 1986 – Espanha e Portugal; 1995 – Áustria, Suécia e Finlândia; 2004 – Chipre, Estônia, Letônia, Lituânia, Hungria, Malta, Polônia, República Tcheca, Eslováquia e Eslovênia; 2007 – Bulgária e Romênia. Em processo de adesão, com negociações já iniciadas, encontram-se ainda a Turquia e a Croácia. Também são candidatos potenciais os Estados balcânicos da Macedônia, Albânia, Bósnia-Herzegovina, Montenegro, Sérvia e Kosovo.

1.3 A Constituição Européia e o Tratado de Lisboa: a reforma do possível

Contudo, a grande e decisiva alteração institucional deveria ter sido implementada com a Constituição Européia. Em dezembro de 2001, o Conselho Europeu de Laeken convocou a *Convenção Européia sobre o futuro da Europa*, composta por representantes dos Parlamentos dos Estados-membros e dos Estados candidatos à adesão, do Parlamento Europeu e da Comissão e representantes de Governo de cada Estado-membro, a quem outorgou um mandato para que preparassem um projeto de *Tratado para uma Constituição Européia*. A Convenção foi solicitada a elaborar propostas sobre vários temas, dentre eles dois considerados fundamentais: aproximar os cidadãos do projeto e das instituições européias, e estruturar o espaço político europeu em torno de uma União ampliada, convertendo-a, assim, em um fator de estabilidade e modelo de nova organização para o mundo. Desta forma, o objetivo da Convenção foi a reformulação da estrutura institucional e decisória da UE, dotando-a de uma Constituição *stricto sensu*, ou seja, de um documento político-jurídico que definisse sua forma interna de organização e de relacionamento com seus Estados-membros e, concomitantemente, lhe garantisse um peso no cenário político internacional, proporcional à sua importância econômica.

Reunida entre março de 2002 e julho de 2003, a Convenção elaborou um *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*, destinado a substituir os tratados em vigor, o qual foi aprovado e assinado em outubro de 2004 por todos os Estados-membros. As já inéditas características do processo de integração europeu, em especial a supranacionalidade e a transferência de poderes de soberania dos Estados em favor da União, tornaram-se mais visíveis e, até certa medida, mais controversas com o projeto de uma Constituição. No decorrer do processo de ratificação, em respectivos referendos populares, França e Holanda rejeitaram sua adoção, gerando uma situação de crise na UE, com profundos reflexos internos e externos.

Os problemas decorrentes desta situação agudizaram determinadas contradições internas, levando o Conselho Europeu de junho de 2007 a convocar uma Conferência Intergovernamental com o propósito de “reforçar a eficiência e a legitimidade democrática da União alargada, e bem assim a coerência da sua ação externa” e elaborar um *Tratado Reformador*⁷. Apesar dos fundamentos deste novo

⁷ Preâmbulo do Mandato da Conferência Intergovernamental 2007. Disponível em: <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/07/st11/st11218.pt07.pdf>>. Acesso em 6 dez. 2007.

tratado derivarem diretamente do projeto constitucional, e que muitas de suas propostas de reforma sejam as mesmas, houve uma renúncia expressa à utilização do conceito de Constituição e de símbolos próprios, tais como uma bandeira europeia, um hino europeu, um lema europeu ou um Ministro Europeu das Relações Exteriores. Não foram utilizadas as denominações “lei” e “lei-quadro”, empregadas no texto constitucional, e mantiveram-se os atuais termos “regulamentos”, “diretivas” e “decisões” para nomear os atos jurídicos da UE. Também não foi adotado o conceito anterior, que consistia em revogar todos os tratados em vigor, substituindo-os por um único texto, denominado “Constituição”. A configuração jurídica utilizada foi a de um Tratado Reformador, nos mesmos moldes dos Tratados de Amsterdam e de Nice. Conseqüentemente, a União Europeia manteria como base jurídica dois tratados distintos: o *Tratado da União Europeia* e o *Tratado para Funcionamento da União Europeia*, o qual substituiria o antigo Tratado da Comunidade Europeia – TCE. O texto final foi aprovado e assinado em dezembro de 2007, em Lisboa, por todos os Estados-membros, esperando-se, naquela ocasião, que os procedimentos nacionais de ratificação estivessem completos até 2009 para que sua entrada em vigor pudesse ocorrer antes das eleições para o Parlamento Europeu.

2 A dimensão econômica da integração

O período entre-guerras do século passado, em especial a partir da depressão dos anos 1930, foi caracterizado, em grande medida, por políticas comerciais de cunho protecionista. Nestas, a solução dos problemas econômicos daquela fase histórica encontrava-se, principalmente, na restrição às importações, através de barreiras alfandegárias e não-alfandegárias, como forma de obter a proteção da indústria nacional e o equilíbrio (ou *superávit*) da balança comercial. O reconhecimento da incapacidade das políticas protecionistas em superar dificuldades econômicas e promover o desenvolvimento constituiu a base teórica que inspirou o substrato econômico do processo de integração europeu.

Neste contexto, a criação da então Comunidade Econômica Europeia teve como objetivo principal a criação de um mercado comum para bens e serviços, eliminando todas as barreiras tarifárias e não-tarifárias, bem como quaisquer restrições à oferta de serviços e à liberdade de fluxos de mão-de-obra e capital. Ao final da implantação do mercado comum, as liberdades constitutivas (livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços, capitais e concorrência) permitiriam ao empresário decidir livremente sobre seu capital, ao trabalhador escolher seu local de trabalho e ao consumidor ter à sua disposição maior variedade de produtos. Em uma perspectiva ideal, a livre concorrência abriria às empresas um círculo de consumidores mais

vasto, o trabalhador escolheria seu emprego em virtude de seus interesses e qualificações, e o consumidor, em razão da oferta ampliada, conseguiria os melhores produtos a preços mais competitivos.

No entanto, a crise econômica da década de 1970 provocou um neoprotecionismo entre os Estados-membros, caracterizado pela introdução de barreiras não-alfandegárias (em especial normas técnicas e de segurança), constituindo-se em medidas de efeito equivalente às restrições quantitativas à importação, proibidas pelo então artigo 30 TCEE, o que, conseqüentemente, reduziu a livre circulação de mercadorias, representando forte recuo na meta de formação do mercado comum⁸. Tal situação enfatizou a percepção crescente da necessidade de aprofundar a integração, culminando com o Ato Único Europeu de 1987, que previa o estabelecimento de um mercado único para o início de 1993, por meio da completa remoção das barreiras não-tarifárias e do livre fluxo de mão-de-obra, serviços e capitais⁹.

Assim, o artigo 13 do AUE define o mercado único como “um espaço sem fronteiras, no qual a livre circulação de mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada”. Para o seu cumprimento foi adotada uma série de disposições visando harmonizar as legislações nacionais para garantir a livre circulação dos fatores de produção, com a eliminação das barreiras aduaneiras de caráter técnico, físico ou fiscal ainda subsistentes antes de 31 de dezembro de 1992, data da total implantação do Mercado Único. Desta forma, o mercado único implicou, inicialmente, a ampliação dos benefícios estáticos atribuídos à remoção das barreiras tarifárias entre os Estados-membros, isto é, a expansão líquida de comércio, a qual posteriormente produziu ganhos dinâmicos na forma de economia de escala e de especialização das economias, aumento de concorrência e ampliação da oferta de produtos disponíveis em todo o mercado.

⁸ Foi fundamental a atuação do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) para a eliminação das barreiras técnicas relativas à composição do produto, peso, forma, preço, embalagem etc., aplicados indistintamente aos produtos nacionais e importados e que poderiam ser consideradas medidas de efeito equivalente. A partir do caso *Cassis de Dijon*, de 20/02/1979, o Tribunal construiu toda uma jurisprudência que permitiu estabelecer o princípio do reconhecimento mútuo, através do qual, não havendo harmonização comunitária, devem ser aceitas as normas de produção e comercialização do Estado-membro exportador.

⁹ O termo “mercado comum” é utilizado no texto do Tratado de Roma de 1957, enquanto “mercado único” é utilizado no AUE de 1986 e “mercado interno” no art. 14 do Tratado da Comunidade Europeia, modificado pelo Tratado de Amsterdam de 1997. Quanto aos seus objetivos e procedimentos, “mercado único” e “interno” são termos sinônimos e implicam um aperfeiçoamento do mercado comum, através do estabelecimento de um espaço sem fronteiras interiores. Para PORTO, 1997, p. 212, a denominação “mercado único” é preferível à de “mercado interno” na medida em que fortalece a idéia de que não se visa um mercado fechado em relação ao exterior.

Por outro lado, desde o dismantelamento do sistema monetário internacional no início dos anos 1970, tornou-se claro que uma moeda comum e um sistema cambial imune e estável seriam instrumentos imprescindíveis para a constituição do mercado único previsto. Com essa finalidade, já em 1979 é criado o Sistema Monetário Europeu – SME – cuja principal tarefa seria erigir uma zona monetária europeia estável e livre das flutuações bruscas de câmbio entre as moedas dos Estados-membros. Surge então o ECU (*European Currency Unit*) como moeda exclusivamente financeira, cujo valor era fixado em uma “cesta” formada pelas diferentes moedas comunitárias, proporcionalmente à sua importância financeira e circulação monetária. Apesar da relativa estabilidade cambial na segunda metade da década de 1980, administrada por meio de um sistema de bandas cambiais, permaneceram diferenciais significativos de taxas de juros entre os Estados-membros e, no início dos anos 1990, a instabilidade nas taxas de câmbio retornaria.

Aproveitando o ambiente de convergência macro-econômica criado pelo Ato Único Europeu foi celebrado o Tratado de Maastricht, cuja principal finalidade foi a implantação de uma União Econômica e Monetária (UEM), culminando com a adoção da moeda única em substituição às moedas nacionais¹⁰. É oportuno observar que, ao contrário das experiências de formação de Federações, nas quais a moeda comum surgiu como consequência da integração política, instituiu-se a integração monetária e econômica em um sistema político de manutenção dos Estados nacionais. Conseqüentemente, a UEM, tal como projetada em Maastricht, envolveu dois segmentos. De um lado, a política monetária cujo objetivo em criar o Euro, transferiu competências substanciais dos Estados aos órgãos monetários conjuntos. Porém, de outro, a política econômica, indispensável à consolidação do mercado único e à implantação da moeda comum permaneceu, em larga medida, sob a responsabilidade destes mesmos Estados.

Para a realização das metas envolvendo a política monetária foram criadas novas instituições, em especial o Banco Central Europeu (BCE) e o Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC), constituído pelos Bancos Centrais Nacionais e pelo BCE. Da mesma forma, o Tratado estabeleceu os critérios de convergência para a entrada efetiva na união monetária e, baseado no Relatório *Delors* de 1989, definiu um calendário rigoroso que permitisse atingir o objetivo fixado de criação da moeda única em três estágios. O primeiro, que teve seu início em 1990, caracteri-

¹⁰ A criação da União Monetária implicou a renúncia, por parte dos Estados aderentes ao Euro, de uma parcela considerável de sua soberania, expressa na perda da capacidade de dispor da própria moeda. Desta forma, todos os Estados-membros da UE integram a União Econômica, mas, por considerações de ordem econômica e principalmente política, Reino Unido, Suécia e Dinamarca não aderiram à União Monetária. Dos Estados-membros que ingressaram nos alargamentos de 2004 e 2007, apenas Eslovênia, Chipre e Malta preencheram os requisitos de adesão e adotaram a moeda única.

zou-se pela eliminação das restrições e liberalização dos movimentos de capitais e pela conclusão do mercado único. O segundo, iniciado em janeiro de 1994, correspondeu ao surgimento do Instituto Monetário Europeu, impondo aos Estados-membros a incorporação, nas suas políticas econômicas, de dois tipos de medidas. De um lado, os institutos emissores dos Estados interessados em participar da UEM teriam que ser tornados efetivamente independentes e, por outro, os Estados deveriam esforçar-se em respeitar diferentes critérios de convergência. Tais critérios constituíram o pressuposto para a passagem ao terceiro estágio, o qual correspondeu à fixação irrevogável das taxas de câmbio entre as moedas dos países. Com isso, o Euro se tornaria a moeda única da União Européia e o Banco Central Europeu assumiria a responsabilidade plena da política monetária.

A introdução do Euro foi decisiva no processo de aprofundamento da integração e formação do mercado único, ao alcançar uma etapa na qual o risco monetário é administrado por instituições supranacionais, permitindo a criação de condições macroeconômicas de estabilidade e eliminação do risco cambial, fatores críticos para o planejamento de investimentos de longo prazo e trocas econômicas em geral. Paralelamente, a UEM possibilitou a estabilidade dos preços, maior transparência e concorrência, redução dos custos de transação, a atenuação de risco nos câmbios extracomunitários e o reforço da posição européia perante os Estados Unidos e o Japão¹¹. Contudo, como na Zona Euro, a política monetária e as taxas de juros e câmbio são decididas pelo BCE com base nas variáveis macroeconômicas médias dos Estados que adotaram a moeda única, tais países perderam a capacidade de se utilizar de uma política monetária independente para superar eventuais problemas de baixo crescimento ou inflação, expressando a tensão existente entre uma política monetária conduzida por órgãos supranacionais e a manutenção da sua contrapartida econômica baseada nos Estados nacionais.

3 A dimensão jurídica da integração

Desde o início, a supranacionalidade comunitária conferiu ao processo de integração europeu seu elemento de maior especificidade, distinção e ineditismo na forma tradicional de relacionamento de Estados soberanos entre si e com organizações internacionais. Não existe uma definição jurídica unívoca de supranacionalidade, sendo este conceito normalmente utilizado na Comunidade Européia para designar um conjunto de características que, pela sua especificidade e intensidade, distinguem as relações jurídicas comunitárias das relações existentes nas organizações internaci-

¹¹ FERREIRA, 2007, p. 151.

onais tradicionais, regidas pelos princípios da igualdade soberana dos Estados e não-ingerência em seus assuntos internos. Neste sentido, a supranacionalidade é a expressão de um tipo particularmente intenso de cooperação internacional, que reúne em si competências legislativa e jurisdicional próprias, independência em relação a seus membros, sistema decisório pelo princípio majoritário e autonomia financeira.

Em larga medida tais princípios foram desenvolvidos pelo denominado “ativismo jurisdicional”, através do qual o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) reiteradamente enfatizou a particularidade e o ineditismo do projeto de integração europeu e do Direito Comunitário¹². Desta forma foi enfatizada a regra da maioria como sistema de votação e, paralelamente, a transferência de competências nacionais aos órgãos comunitários. Na ausência de um catálogo expreso de repartição de competências entre a CE e os Estados-membros, a doutrina dos “poderes implícitos” – *implied powers*¹³ – permitiu a expansão das competências comunitárias para bem além do inicialmente previsto. A par de competências ampliadas e de um sistema decisório majoritário, foi implantada uma ordem jurídica própria, autônoma e independente em relação aos sistemas jurídicos nacionais. Sua implantação foi possibilitada por três fatores. A primazia da norma comunitária em relação às normas nacionais, mesmo as de *status* constitucional; a aplicabilidade imediata do Direito Comunitário, em que certas disposições comunitárias entram em vigor concomitantemente em todos os sistemas jurídicos nacionais; e, como corolário, a uniformidade de interpretação e aplicação do Direito Comunitário pelo TJCE em todo o espaço territorial formado pelos Estados-membros¹⁴.

A superioridade hierárquica do sistema supranacional em relação aos sistemas nacionais conduziu ao entendimento de que o poder supranacional existe por si, não se confundindo com o poder político dos Estados e nem ficando na sua exclusiva disponibilidade, implicando, portanto, na subordinação dos Estados a um poder político que lhes é externo e superior. A capacidade comunitária de criar direito novo (mesmo que restrito ao âmbito de suas competências ampliadas), predominantemente por órgãos próprios, perseguindo objetivos específicos, e sua inserção em uma ordem jurídica autônoma, traduz jurídica e politicamente a transferência de poderes soberanos dos Estados a favor da CE, considerada como definitiva na medida em que houve uma renúncia ao exercício destes poderes¹⁵.

¹² As sentenças “*Van Gend & Loos*”, de 1963, e “*Costa/ENEL*”, de 1964, formam a base a partir da qual o TJCE construiu a tese da especificidade da estrutura jurídica comunitária.

¹³ A tese dos “poderes implícitos” tem origem na doutrina constitucional norte-americana e designa o conjunto de competências que, mesmo não sendo expressas, são inerentes ou necessárias à realização dos fins propostos no texto legal, e foi largamente utilizada pela jurisprudência do TJCE para justificar a expansão das competências comunitárias em detrimento das nacionais. Ver DUARTE, 1997.

¹⁴ Ver KEGEL; AMAL, 2008, p. 211 e ss.

¹⁵ Conforme QUADROS, 1991, p. 158 e ss.

Neste contexto supranacional, o não-referendo da Constituição Europeia por parte de franceses e holandeses em 2005 deixou a impressão de que um vácuo de princípios constitucionais instalou-se no âmbito do sistema jurídico comunitário. No entanto, ao contrário do que possa parecer, a União Europeia mantém estruturado todo um arcabouço de garantias e direitos, os quais vêm sendo desenvolvidos desde o início da integração.

O conceito de *Comunidade Jurídica ou Comunidade de Direito* para qualificar a União Europeia foi inicialmente utilizado por Walter Hallstein¹⁶, no intuito de enfatizar a função-diretriz do Direito no processo de integração europeu. Neste sentido pode ser inicialmente compreendido como sendo uma construção paralela ao de “Estado de Direito”, na medida em que as organizações de integração europeias de caráter supranacional conscientemente utilizaram o termo “Comunidade” como forma de diferenciação em relação ao de “Estado”. No entanto, mesmo distinto, o conceito de Comunidade de Direito permitiu a utilização de determinados elementos da Teoria Geral do Estado e típicos da caracterização de Estados de Direito¹⁷. Desta forma, a configuração do sistema jurídico comunitário baseado nos princípios constitucionais comuns a todos os Estados europeus permitiu o exercício de poderes de soberania próprios com efeitos diretos sobre a sociedade civil, de acordo com princípios do Estado de Direito¹⁸. Ou seja, o sistema jurídico comunitário estruturou constitucionalmente as relações dos cidadãos com os organismos comunitários, dos Estados-membros entre si e destes com a União. Tal entendimento foi explicitamente adotado pelo TJCE, quando afirmou que “a Comunidade Econômica Europeia é uma Comunidade de Direito na medida em que nem os Estados-membros e nem as suas Instituições podem evitar o controle da conformidade de seus atos com a carta constitucional básica que é o Tratado”¹⁹. E posteriormente reiterado nos seguintes termos: “...o Tratado CEE, ainda que tenha sido celebrado em forma de Convênio internacional, nem por isso deixa de ser a carta constitucional de uma Comunidade de Direito”²⁰.

É importante enfatizar que em ambas as decisões o TJCE qualificou o Tratado CE como sendo a Constituição da Comunidade Europeia e, portanto, como o parâmetro jurídico do controle da legalidade dos atos comunitários. Desta forma, se

¹⁶ Um dos “*founding fathers*” da integração europeia foi o primeiro Presidente da Comissão da CEE, Professor de Direito Público e Ministro das Relações Exteriores da Alemanha Federal.

¹⁷ E também permitiu à doutrina e jurisprudência desvincularem-se, juridicamente, da espinhosa questão sobre a natureza do processo de integração europeu – Organização Internacional, Confederação de Estados, Federação de Estados-membros ou Sistema Político *sui generis*.

¹⁸ Conforme NICOLAYSEN, 2004, pp. 109, 110.

¹⁹ TJCE – Sentença de 23 de abril de 1986, *Os Verdes contra Parlamento Europeu*.

²⁰ TJCE – Parecer 1/91 de 15 de dezembro de 1991.

no Estado de Direito o exercício do Poder de Estado (*Hoheitsgewalt*) é vinculado a pressupostos constitucionais concretamente expressos nos princípios da reserva legal e do primado da lei, no âmbito comunitário ocorre a estrita vinculação dos atos comunitários a um sistema normativo próprio, ancorado na tradição constitucional europeia, já desde o início do processo de integração. Concretamente, a consequência de tal postura foi a exclusão do perigo da arbitrariedade e a tentação de utilizar critérios meramente políticos ou econômicos na condução dos negócios comunitários. Em especial, os períodos de maior fragilidade política e suscetibilidade às pressões nacionais no decorrer da integração europeia puderam ser compensados através da estabilidade das normas e do sistema jurídico comunitário.

4 A dimensão institucional da integração

A progressão dos Tratados Constitutivos ampliou consideravelmente a transferência de competências, tanto quantitativas quanto qualitativas, dos Estados em favor da União. Com o estabelecimento da União Econômica e Monetária, os Estados-membros abdicaram de sua soberania monetária e, portanto, de um elemento central de sua configuração estatal. Por sua vez, o aprofundamento horizontal e vertical do processo de integração incluiu também a política de segurança interna, renomeada de Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal, transferindo a competência normativa sobre imigração, asilo e visto para os organismos comunitários. Mesmo no âmbito da política externa e de segurança comum, considerada último bastão de competência nacional e um dos itens cujas propostas de comunitarização sempre geraram controvérsia, foram efetuados significativos avanços em direção a posições conjuntas, expressas na série de missões militares que a UE mantém em todo o mundo²¹. Conseqüentemente, a UE dispõe atualmente de competências exclusivas ou partilhadas em setores que se estendem da agricultura, siderurgia, energia atômica, concorrência, política trabalhista e social, política fiscal, econômica e monetária, política comercial e de desenvolvimento, pesquisa e tecnologia, educação, transportes, cultura, meio ambiente, políticas de emigração e de asilo, até disposições sobre política externa, de segurança e de defesa comum. É exatamente esta complexidade de atribuições que requer a utilização da expressão União Europeia para designar o conjunto da integração europeia, e não mais apenas o termo Comunidade Europeia, restrita à integração econômica. Com as alterações

²¹ Como por exemplo a força militar na Bósnia-Herzegovina, que a EU lidera desde 2005, a missão policial de três anos no Afeganistão, enviada em 2007, e, em 2006, a força militar liderada por França e Itália como apoio às Nações Unidas no âmbito dos confrontos entre o Hezbollah e o exército israelense no sul do Líbano.

do TUE efetuadas pelos Tratados de Amsterdam e de Nice, a doutrina passou a designar a UE como supranacional, tanto em virtude da ampliação das competências comunitárias nos dois pilares intergovernamentais quanto pelo fato de a CE continuar a ser o pilar principal da UE.

Com o intuito de gerenciar suas competências, desde seu início a UE instituiu, e vem aperfeiçoando, um sistema de governo próprio, com distintos planos administrativos, tanto horizontais quanto verticais, mesmo que em vários aspectos, este sistema tenha se mostrado incompleto e incoerente. Em especial, a implantação de uma União Econômica e Monetária, baseada na renúncia da soberania nacional nestas matérias e em sua execução compartilhada, não encontrou o mais do que necessário suporte em uma União Política consistente e duradoura. Da mesma forma, apesar dos avanços no âmbito da PESC, faltam ainda claras atribuições de competência e responsabilidade em todos os setores de atuação comunitária.

4.1 O sistema institucional²²

O desenvolvimento institucional da União Europeia sempre foi impregnado pela indefinição sobre sua natureza política e jurídica, traduzindo a dificuldade de utilização dos modelos políticos clássicos, tanto para sua conceituação teórica quanto para estabelecer os parâmetros concretos de seu funcionamento. Efetivamente, a UE não é uma organização internacional tradicional, na qual os Estados-membros e União são considerados dois sistemas distintos e cujo ponto de intersecção seria o Conselho de Ministros. A intensa interrelação econômica, jurídica e política entre os Estados-membros e as instituições comunitárias, estruturada a partir do princípio da supranacionalidade, impede a distinção dicotômica usual das organizações políticas, entre sistemas políticos nacionais, de um lado, e de relações internacionais, de outro²³. Da mesma forma, no seu atual estágio de desenvolvimento, a UE não pode ser considerada uma forma transitória de Confederação rumo a uma Federação de Estados, cuja finalidade última seria a fusão dos Estados nacionais no âmbito de uma única comunidade supraestatal. A expressão política desta ambigüidade encontra-se na disputa envolvendo as concepções federalistas e intergovernamentalistas. Os primeiros concebem a Europa rumo a uma federação política, cujo projeto final seria a construção dos Estados Unidos da Europa. Já para os segundos, o objetivo da integração europeia seria apenas de formação de um

²² Nos limites deste trabalho, o sistema institucional comunitário compreende, no âmbito do quadro institucional único instituído pelo TUE, o conjunto de órgãos e instituições que designam centros de imputação de vontade jurídica da e para a União e a Comunidade. Ver QUADROS, 2004, p. 217.

²³ THALMAIER, 2005, p. 172.

bloco econômico regional, baseado na cooperação reforçada entre Estados independentes²⁴.

Conseqüentemente, o quadro institucional da União Européia é bastante complexo, refletindo a tensão existente entre, por um lado, a necessidade de ampliar e aprofundar os mecanismos supranacionais destinados a garantir o pleno funcionamento do Mercado Único e da União Econômica e Monetária e, por outro, a salvaguarda de interesses nacionais específicos. Em uma rápida descrição podemos apresentar o seguinte quadro²⁵:

- O Conselho Europeu é a instância política máxima da União, composto pelos Chefes de Estado e de Governo e pelo Presidente da Comissão Européia. A cada semestre é presidido pelo mesmo Estado que preside rotativamente o Conselho e define as grandes políticas gerais da União e da PESC, não exercendo qualquer função legislativa. No entanto, apesar de não adotar decisões formais no sentido jurídico do termo, a definição das políticas se dá por consenso, exigindo, portanto, unanimidade.
- O Conselho da União Européia, Conselho de Ministros ou simplesmente Conselho, reúne-se em diferentes formações segundo a matéria da qual trata, nas quais participam os Ministros dos Estados-membros²⁶. Cada Estado exerce sua presidência rotativa por um período de seis meses, e é considerada a instituição mais próxima da intergovernamentalidade, já que seus integrantes são orientados pelos respectivos governos nacionais. As decisões são adotadas por unanimidade (inclusive em áreas sensíveis, como certos aspectos da política fiscal e de seguridade social), por maioria simples e, com maior freqüência, por maioria qualificada, em que o problema consiste na determinação da ponderação de votos entre Estados “grandes” e “pequenos”. Em geral, o exercício do seu poder de decisão está associado

²⁴ Historicamente, as concepções federalistas possuem mais apoio na Alemanha, Itália, Espanha e na maioria dos Estados menores, enquanto que o sistema intergovernamental é defendido, sempre em primeiro lugar, pela Grã-Bretanha, com apoio de configurações políticas circunstanciais nos demais Estados.

²⁵ Não trataremos do Tribunal de Contas da Comunidade Européia, visto que não exerce funções significativas no processo decisório da UE.

²⁶ As formações do Conselho são: Assuntos Gerais e Relações Externas, Assuntos Econômicos e Financeiros, Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores, Competitividade, Cooperação na Justiça e Assuntos Internos, Transportes, Telecomunicações e Energia, Agricultura e Pesca, Ambiente, Educação, Juventude e Cultura.

a outras instituições, como a Comissão e o Parlamento Europeu, gerando um sistema decisório confuso e de difícil compreensão.

- A Comissão, instituição supranacional por excelência, tem seus titulares selecionados por sua competência e independentes dos governos que os escolheram. Contudo, é submetida ao controle político do Parlamento Europeu (PE), através da moção de censura e da aprovação da nova Comissão pela plenária do PE. Suas funções são primordialmente executivas, de guardião dos tratados em relação aos agentes econômicos, mesmo que disponha de poder legislativo próprio em alguns casos bastante limitados. Contudo, cabe destacar que mesmo quando o poder de decisão originário foi conferido ao Conselho, a Comissão exerce um papel essencial, através de seu monopólio virtual quanto ao poder de iniciativa, a capacidade de alterar suas propostas em qualquer fase do processo de decisão e a exigência de unanimidade para que uma deliberação do Conselho possa alterar aquelas propostas.
- Mesmo havendo ampliado substancialmente suas competências em cada revisão dos Tratados Constitutivos, o Parlamento Europeu não possui (ainda) poder de iniciativa legislativa autônoma, ficando esta reservada à Comissão e ao Conselho. Suas funções são essencialmente o controle político que exerce sobre a Comissão através do procedimento de investidura, das perguntas efetuadas à Comissão, do poder consultivo e emissão de pareceres vinculantes, da participação no complexo processo de co-decisão através das modalidades previstas no Tratado e aprovação do orçamento da União.
- Por último, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, que tem por função a interpretação uniforme do Direito Comunitário e, através desta prerrogativa, soluciona o conjunto das disputas surgidas no âmbito das diversas instituições comunitárias entre si, entre os Estados, entre os Estados e as instituições comunitárias e, finalmente, entre as pessoas privadas, os Estados e as instituições comunitárias.

Desta rápida descrição emergem algumas questões que se encontravam na gênese da percepção da necessidade de reforma institucional, dando origem à Declaração de Laeken, ao projeto de Constituição e, finalmente, ao Tratado de Lisboa. Inicialmente torna-se clara a ausência do sistema clássico de repartição de poderes dentro da atual estrutura institucional comunitária. Ou seja, no âmbito do sistema comunitário, a trilogia Legislativo-Executivo-Judiciário não encontra correspondên-

cia²⁷. Assim, se por legislador entende-se, no sentido mais básico do termo, o corpo representativo popular, eleito através de sufrágio universal direto, encarregado de efetuar as opções políticas e jurídicas comuns à União, é evidente sua ausência no âmbito comunitário, no qual o Parlamento Europeu não tem tal função com papel exclusivo ou preponderante – ao contrário, a preponderância é do Conselho. Além disso, no processo legislativo, a Comissão atua de forma indireta, através do monopólio virtual da iniciativa legislativa. Já o Poder Executivo é exercido pela Comissão e controlado pelo Conselho, que pode, excepcionalmente, atuar de forma autônoma na execução da legislação comunitária. No entanto, como a Comissão é incumbida, pelo próprio Tratado, da missão de velar pelo interesse geral da Comunidade, fiscaliza também o cumprimento do Direito Comunitário tanto pelo Conselho quanto pelo Parlamento Europeu, cabendo ao TJCE a decisão final. Apenas o Poder Judiciário mantém-se concentrado no Tribunal de Justiça, o qual, contudo, tem sido alvo de inúmeras críticas relacionadas ao seu “ativismo jurisprudencial”, que transferiria ao Tribunal funções próprias do Poder Legislativo. Como corolário, a atuação política do Conselho Europeu, do qual depende, em última instância, qualquer etapa no processo de integração.

Neste contexto, a inexistência de uma separação mais acentuada e formal de poderes nas instituições comunitárias conduziu a uma verdadeira competição interinstitucional por maior participação no processo decisório. A estrutura bicéfala do executivo/legislativo comunitário (Comissão e Conselho) revelou-se nos diversos conflitos interinstitucionais que ocorreram durante toda a história da integração europeia, normalmente opondo a Comissão ao Conselho, este muitas vezes apoiado pelos Estados-membros. Por outro lado, o processo de co-decisão, que inclui a Comissão, o Conselho e o Parlamento, é tão complexo que normalmente dificulta a compreensão e o procedimento do que está sendo votado.

Além dos problemas gerados pela ausência de uma divisão orgânica e funcional de poderes, outro foco de conflitos estabeleceu-se na repartição vertical de competências entre a Comunidade e seus Estados-membros. O ponto nodal do conflito está na questão de saber se a Comunidade conta com um âmbito competencial ilimitado ou se, por outro lado, exerce sua competência dentro de certos limites pré-determinados. A atribuição das competências comunitárias ocorre em função dos objetivos propostos e elas, portanto, não são ilimitadas, mas vinculadas. É o que determina o artigo 5 do TCE, quando estabelece que a Comunidade atuará nos limites das atribuições que lhe são conferidas e dos objetivos atribuídos. A ação da Comunidade não deve, portanto, exceder o necessário para atingir os objetivos do

²⁷ Por sua vez, autores como QUADROS, 2004, p. 220, qualificam o sistema institucional comunitário como quadripartido, no qual o poder político da UE é dividido em quatro: o legislativo, o executivo, o poder de fiscalização e o judiciário.

Tratado. Ocorre, contudo, que este princípio de competências limitadas é profundamente relativizado pela teoria dos poderes implícitos, disposta no artigo 308 TCE, através do qual, mesmo sem autorização expressa, a Comunidade pode atuar, desde que seja necessário ao funcionamento do Mercado Comum. Já na esfera internacional, o Tribunal de Justiça desenvolveu o princípio do paralelismo de competências internas e externas, segundo o qual, quando a Comunidade dispuser de uma competência interna, como no caso da Política Agrícola Comum, também exercerá tal competência externamente, apesar de não haver nenhuma menção expressa no TCE a respeito.

Definidas as competências comunitárias, resta a enorme dúvida sobre se seu exercício é exclusivo ou repartido com os Estados-membros. A este respeito, a jurisprudência do Tribunal de Justiça tem sido no sentido de alargar consideravelmente o âmbito das competências exclusivas da UE em detrimento dos Estados. Ou seja, setores cada vez mais numerosos vêm sendo excluídos de qualquer tipo de regulamentação nacional, gerando críticas numerosas tanto à jurisprudência do TJCE quanto à necessidade de incorporar-se aos Tratados Constitutivos um catálogo expresso de repartição de competências, típico dos Estados com estrutura federal.

4.2 A articulação das esferas decisórias

Definidas as instituições e competências supranacionais, coloca-se a complexa questão da forma e extensão da articulação destas instituições com os Estados-membros no âmbito do processo decisório conjunto. A concepção tradicional baseia-se no sistema denominado “*two-level governance*”, no qual os Estados nacionais e os órgãos comunitários são considerados os únicos atores do processo político. Já setores da teoria política contemporânea²⁸ consideram-na superada e preferem utilizar o conceito de “*multi-level governance*”, através do qual a responsabilidade pela formação da vontade comunitária recai sobre um conjunto heterogêneo de atores nacionais, supranacionais e subnacionais, cuja capacidade de participação e influência é variável de acordo com cada fase política do processo decisório e de seu contexto institucional.

Ou seja, o conceito de “*multi-level governance*” não exclui a importância das esferas nacionais de debate e decisão política, mas assinala o fato de que os Estados não monopolizam a formação da vontade política comunitária e nem conseguem apoiar completamente seus interesses nacionais específicos. Assim, as competências decisórias são antes divididas entre atores de diversos níveis do que propriamente monopolizadas pelos executivos nacionais. Neste sentido, apesar destes

²⁸ Ver MARKS; HOOQUE; BLANK, 1996, pp. 346 e ss.

manterem importância, a formulação das políticas europeias só pode ser explicada através da análise da autonomia dos atores comunitários, particularmente o Tribunal de Justiça, o Parlamento Europeu e a Comissão. Por outro lado, a formulação de políticas coletivas envolvendo muitos Estados implica uma significativa perda de controle de cada Estado individual. O estabelecimento de um consenso mínimo comum é possível apenas na medida em que as decisões europeias tenham um alcance comum, e neste sentido sejam dirigidas ao processo de integração como um todo. Desta forma, normas cuja execução envolvam todos os Estados-membros necessariamente implicam perdas ou ganhos para cada Estado em particular.

Outra característica deste sistema é a profunda interconexão das distintas esferas políticas. Neste sentido, as esferas políticas nacionais permanecem importantes na formulação das prioridades dos executivos nacionais. Ocorre, contudo, que os atores subnacionais não se encontram vinculados exclusivamente a esta esfera, pois operam também na esfera supranacional, criando, assim, uma verdadeira associação transnacional neste processo. Ou seja, na preparação, execução e controle da política europeia encontram-se, ao lado dos tradicionais organismos estatais, não apenas os vários atores supranacionais europeus, mas também uma variedade de atores subnacionais. Na medida em que o procedimento decisório europeu e os nacionais encontram-se profundamente interligados, influenciando-se mutuamente, formou-se uma estrutura interdependente de vários níveis e com interconexões entre atores nacionais, supranacionais e subnacionais²⁹. Neste sentido, os Estados não monopolizam as conexões entre atores domésticos e europeus, mas são um dentre a variedade de atores concorrendo para o estabelecimento de políticas formuladas em vários níveis distintos. Nesta perspectiva, o complexo interrelacionamento das políticas nacionais não se esgota no âmbito do Estado, mas se estende para o plano europeu. Os Estados continuam sendo parte integral e importante da UE, porém estão longe de constituir-se na única interface entre as esferas nacionais e supranacionais, e eles dividem, mais do que monopolizam, o controle sobre uma série de atividades que ocorrem em seus respectivos territórios³⁰.

Conclusão

Na medida em que a União Europeia pode ser considerada como uma entidade permanente, e não apenas um fenômeno transitório, os Estados nacionais não serão dissolvidos ou substituídos, porém inseridos na esfera supranacional ampliada

²⁹ THALMAIER, 2005, p.137.

³⁰ MARKS, HOOGUE, BLANK, 1996, p. 354.

da UE³¹. Neste contexto, a indefinição, de caráter político, sobre o futuro da União está, em grande medida, expressa na existência simultânea e nem sempre pacífica de traços institucionais contendo elementos supranacionais que acentuam seu caráter federal, e de outros intergovernamentais, que procuram manter nos Estados-membros o núcleo da capacidade decisória. Desta forma, etapas importantes para a configuração da estrutura supranacional foram a criação convencional e posterior ampliação de um sistema jurídico autônomo e sua concretização através da jurisdição obrigatória do TJCE, bem como a imposição das características de aplicabilidade direta e primazia da norma comunitária sobre as nacionais, inclusive de *status* constitucional. Da mesma forma contribuíram para o modelo de cunho federalista um sistema próprio de financiamento, a independência da Comissão, a eleição direta para o Parlamento Europeu e a votação majoritária no Conselho para a adoção de certas decisões. Por outro lado, a perspectiva intergovernamental é acentuada através da preeminência do Conselho no processo decisório, inclusive com exigência de unanimidade em matérias sensíveis, e a correspondente participação do Parlamento Europeu, restrita ao processo de co-decisão. Também de características intergovernamentais são a incapacidade fática do TJCE em obrigar os Estados-membros ao cumprimento de suas obrigações e a limitação da Comissão às funções de iniciativa e execução.

Em grande medida decorrentes desta arquitetura institucional *sui generis*, com elementos que apontam para configurações distintas, organização internacional ou Estado Federal, sempre foram apontadas três grandes lacunas no funcionamento da União³². Inicialmente seu déficit democrático, na medida em que a separação de poderes não corresponde ao modelo proposto por Montesquieu e adotado pelos Estados de Direito. Em segundo, a disputa acirrada quanto à separação de competências entre a UE e seus Estados-membros. Por último, a dificuldade em manter um nível aceitável de coerência e eficiência em uma União alargada em 27 Estados, quando sua estrutura original foi pensada para seis, nove ou no máximo 15 Estados.

O Tratado de Lisboa procurou solucionar tais questões, ao mesmo tempo em que mantinha o delicado equilíbrio entre tendências federais e intergovernamentais. Desta forma, o novo modelo institucional proposto reforça, diferentemente de Montesquieu, o “triângulo institucional”, constituído pelo Parlamento Europeu (com competências ampliadas, representando o povo/cidadãos europeus), em conjunto com o Conselho (representando os Estados-membros) e a Comissão (executivo que mantém a iniciativa legislativa). Com a vinculação entre as eleições parlamentares

³¹ THALMAIER, 2005, p. 152.

³² WEIDENFELD, 2008, p.13 e ss.

européias e a eleição para presidente da Comissão pelo PE encontra-se um embrião de Gabinete, inserido em um sistema bicameral, onde o Parlamento Europeu representa o povo e o Conselho representa os Estados-membros. Quanto à repartição de competências, o catálogo apresentado (em especial o reforço das cláusulas de subsidiariedade e proporcionalidade) no Tratado de Lisboa permitiria que os vários níveis (*multi-level*) de discussão, participação e decisão que compõem o complexo espaço decisório da UE pudessem ser mais bem estruturados, inclusive quanto a suas responsabilidades³³.

Entre as variáveis históricas da integração europeia encontram-se duas constatações sempre presentes. Primeiro, que avanços substanciais no processo de integração sempre se sucedem a situações críticas, como se a crise em si mesma operasse como um motor da integração. Segundo, que após as ampliações ocorrem aprofundamentos verticais da integração, na medida em que a absorção de novos Estados-membros implica a otimização das estruturas e do procedimento decisório em uma Comunidade ampliada, levando, necessariamente, à reforma institucional³⁴. Foi o que ocorreu nas crises anteriores, inclusive após a rejeição francesa e holandesa à Constituição. Neste sentido, a aprovação do Tratado de Lisboa corroboraria a afirmação anterior. No entanto, o *não* irlandês, seguido das indecisões polonesas e tchecas, renovou a discussão sobre a concepção do projeto de integração europeia: espaço de coordenação econômica e comercial ou união política.

Como sistema político que se institui constantemente, a União Europeia possui maior necessidade de proporcionar ao cidadão a justificativa de suas opções, sob o risco de não ser percebida como necessária. Renovar o quadro conceitual da integração, permitindo sua assimilação pelo conjunto de seus integrantes, é exatamente o desafio que se coloca.

Referências

DUARTE, Maria Luiza. **A Teoria dos Poderes Implícitos e a delimitação de competências entre a União Europeia e os Estados-Membros**. Lisboa: Lex, 1997.

FERREIRA, Eduardo Paz. União Econômica e Monetária. In: **50 anos do Tratado de Roma**. Lisboa: Âncora, 2007.

KEGEL, Patrícia Luíza. O quadro jurídico e institucional da União Europeia. In: CRISTINI, M; AMAL, M. (orgs.). **Investimento Direto Externo no Mercosul**. O papel da Europa. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2006.

³³ WEIDENFELD, 2008, p. 20.

³⁴ KÜHNHARDT, 2007, p. 4.

KEGEL, Patrícia Luíza; AMAL, Mohamed. The Problem of Legal Implementation and Sovereignty. In: KÖSTLER, A.; ZIMMEK, M. (hrsg.). **Elements of Regional Integration**. A Multidimensional Approach. Baden-Baden: Nomos, 2008.

KÜHNHARDT, Ludger. **Europa neu begründen**. Discussion Paper C 167/2007. Bonn: ZEI – Zentrum für Europäische Integrationsforschung, 2007.

MARKS, Gary; HOOGUE, Lisbeth; BLANK, Kermit. European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance. In: **Journal of Common Market Studies**, 1996.

NICOLAYSEN, Gert. Die Europäische Union. In: WEIDENFELD, Werner (hrsg.). **Die Europäische Union**. Politisches System und Politikbereiche. Bonn: BPB, 2004.

PORTO, Manuel. **Teoria da Integração e Políticas Comunitárias**. Coimbra: Almedina, 1997.

PREÂMBULO do Mandato da Conferência Intergovernamental 2007. Disponível em: <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/07/st11/st11218.pt07.pdf>>. Acesso em 6 dez. 2007.

QUADROS, Fausto de. **Direito das Comunidades Europeias e Direito Internacional Público**. Coimbra: Almedina, 1991.

_____. **Direito da União Européia**. Coimbra: Almedina, 2004.

THALMAIER, Bettina. **Die zukünftige Gestalt der Europäischen Union**. Integrationstheoretische Hintergründe und Perspektiven einer Reform. Baden-Baden: Nomos, 2005.

TRIBUNAL de Justiça das Comunidades Europeias. Sentenças *Van Gend & Loos* de 5/02/1963, *Costa/ENEL* de 15/07/1964, *Cassis de Dijon* de 20/02/1979, *Os Verdes contra Parlamento Europeu* de 23/04/1986 e Parecer 1/91 de 15/12/1991.

WEIDENFELD, Werner. Die Politik der Europäische Union. In: WEIDENFELD, Werner (hrsg.). **Die Europäische Union**. Politisches System und Politikbereiche. Bonn: BPB, 2004.

_____. Der Vertrag von Lissabon als historischer Schritt der Integration Europas – Aufbruch aus der Krise. In: WEIDENFELD, Werner (hrsg.). **Lissabon in der Analyse – Der Reformvertrag der Europäischen Union**. Münchner Beiträge zur europäischen Einigung. Nomos: Baden-Baden, 2008.