

OLIVIER COSTA

A UNIÃO EUROPEIA E SUA
POLÍTICA EXTERIOR
(HISTÓRIA, INSTITUIÇÕES E
PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO)

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Aloysio Nunes Ferreira
Secretário-Geral Embaixador Marcos Bezerra Abbott Galvão

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

*Instituto de Pesquisa de
Relações Internacionais*

Diretor Ministro Paulo Roberto de Almeida

*Centro de História e
Documentação Diplomática*

Diretor Embaixador Gelson Fonseca Junior

*Conselho Editorial da
Fundação Alexandre de Gusmão*

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Membros Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Jorio Dauster Magalhães e Silva
Embaixador Gelson Fonseca Junior
Embaixador José Estanislau do Amaral Souza
Embaixador Mauricio Carvalho Lyrio
Ministro Paulo Roberto de Almeida
Ministro Paulo Elias Martins de Moraes
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor José Flávio Sombra Saraiva
Professor Eiiti Sato

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.



OLIVIER COSTA

**A UNIÃO EUROPEIA E SUA
POLÍTICA EXTERIOR
(HISTÓRIA, INSTITUIÇÕES E
PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO)**



Brasília - 2017

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@funag.gov.br

Equipe Técnica:

Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Luiz Antônio Gusmão
André Luiz Ventura Ferreira

Assistentes Acadêmicos, College of Europe:

Brice Cristoforetti
Dimitra Chrysomallise
Enrique Ibañez

Projeto Gráfico:

Daniela Barbosa

Programação Visual e Diagramação:

Gráfica e Editora Ideal Ltda.

Esta publicação foi elaborada com o apoio da União Europeia. O conteúdo desta publicação é de exclusiva responsabilidade do autor não refletindo necessariamente as posições da política exterior do governo brasileiro e da União Europeia.

Impresso no Brasil 2017

C837 Costa, Olivier.

A União Europeia e sua política exterior : história, instituições e processo de tomada de decisão / Olivier Costa. – Brasília : FUNAG, 2017.

224 p. – (Em poucas palavras)

ISBN 978-85-7631-667-1

1. União Europeia (UE) - aspectos históricos. 2. Política exterior - Países da União Europeia. 3. Processo decisório - Países da União Europeia. 4. Integração econômica - Países da União Europeia. 5. Sistema político - Países da União Europeia. 6. Organização judiciária - Países da União Europeia. 7. Parlamento - Países da União Europeia I. Título. II. Série.

CDD 337.142

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.



OLIVIER COSTA

Professor no *College of Europe* desde 2000 e diretor do Departamento de Estudos Políticos e Administrativos da Europa desde 2013. É pesquisador no CNRS (*Centre National de la Recherche Scientifique*), *Sciences Po Bordeaux*, França. Lecionou na faculdade de ciências políticas na Universidade Livre de Bruxelas, na Universidade de Strasburgo, de Paris e de Genebra. É professor convidado nas seguintes instituições: Washington State University (Pullman), Universidade Ritsumeikan (Kyoto), University of Colorado (Boulder), Universidade LUISS (Roma) e Universidade de Cologne. Formou-se em ciências políticas em

Strasburgo no ano de 1991 e obteve um PhD na universidade Paris 8 em 1998. Em 2013 obteve a “Habilitation à diriger les recherches” na faculdade de ciências políticas de Bordeaux. É codiretor do *Centre d'excellence Jean Monnet Aquitaine* (Bordeaux/Bayonne, França) e membro do conselho editorial do *Journal of European Integration* e da *Italian Political Science Review* (RISP). É autor de diversos livros sobre as instituições da União Europeia.

SUMÁRIO

Lista de abreviações.....	11
Lista de tabelas e figuras	13
Apresentação	15
Prefácio	19
SEÇÃO 1: UM SISTEMA POLÍTICO EM CONSTANTE EVOLUÇÃO	27
I. Uma UE que se aprofunda e se amplia	29
1.1. Motivações que levaram à integração europeia	30
1.2. Uma cronologia racional da integração europeia.....	32
1.3. Desdobramentos recentes e desafios atuais	50
II. As principais abordagens teóricas para explicar a UE.....	61
2.1. As grandes teorias sobre a integração europeia.....	62
2.2. A “normalização” dos estudos sobre a UE	67
2.3. Europeização	71

SEÇÃO 2: INSTITUIÇÕES DA UE - COMPOSIÇÃO, ESTRUTURA E TAREFAS.....	73
III. A Comissão Europeia	77
3.1. A composição da Comissão	78
3.2. Os poderes da Comissão	81
IV. O Conselho da União Europeia.....	85
4.1. Organização do Conselho.....	85
4.2. Os poderes do Conselho	88
4.3. As atividades e operações do Conselho.....	90
V. O Parlamento Europeu	93
5.1. A composição do Parlamento Europeu	93
5.2. Funções e poderes do Parlamento Europeu	97
VI. O Conselho Europeu	101
6.1. O papel do Conselho Europeu	101
6.2. A composição do Conselho Europeu.....	102
6.3. As atividades do Conselho Europeu.....	103
VII. Órgãos de controle.....	107
7.1. O Tribunal de Justiça da União Europeia	107
7.2. O Tribunal de Contas.....	109
VIII. Órgãos assessores	111
8.1. Comitê Econômico e Social Europeu (CESE).....	111

8.2. O Comitê das Regiões	112
IX. Outros agentes.....	115
9.1. Banco Central Europeu	115
9.2. Agências descentralizadas	117
X. Conclusão	121
SEÇÃO 3: PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO NA UE.....	123
XI. Direito e tomada de decisão na UE.....	125
11.1. A hierarquia das normas e atos legislativos da UE	125
11.2. Os métodos de tomada de decisão na UE	127
XII. Procedimento Legislativo Ordinário (PLO)	131
12.1. O procedimento	131
12.2. Cooperação interinstitucional.....	134
XIII. Procedimentos legislativos especiais.....	137
13.1. O procedimento de consulta.....	137
13.2. O procedimento de consentimento.....	139
13.3. Um caso especial: o procedimento orçamentário	140
XIV. Competências da UE	147
14.1. Uma divisão histórica de competências que não deixa de ser confusa.....	147
14.2. As competências da UE após o Tratado de Lisboa	148
14.3. Princípios que governam as competências da UE.....	150

XV. Implementação de políticas na UE.....	153
15.1. O sistema pós-Tratado de Lisboa	154
15.2. As consequências da reforma do Tratado de Lisboa	158
SEÇÃO 4: A POLÍTICA EXTERNA DA UE.....	161
XVI. Evolução da política externa da UE.....	165
XVII. A estrutura institucional da política externa. Agentes e instituições	171
17.1. O Conselho Europeu.....	171
17.2. O Conselho da União Europeia.....	172
17.3. A Comissão Europeia	174
17.4. O Parlamento Europeu	175
17.5. O alto representante	177
17.6. O Serviço Europeu de Ação Externa. Os corpos diplomáticos da UE.....	180
XVIII. Analisando a política externa da UE.....	185
18.1. Uma política externa multifacetada	185
18.2. O complexo equilíbrio entre interesses, processos e agentes.....	198
XIX. O futuro da política externa da UE: a estratégia global da UE.....	203
Conclusão.....	207
Referências	211

LISTA DE ABREVIACÕES

AOD	Assistência Oficial para o Desenvolvimento
AUE	Ato Único Europeu
BCE	Banco Central Europeu
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CED	Comunidade Europeia de Defesa
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CPE	Cooperação Política Europeia
CR	Comitê das Regiões
FMI	Fundo Monetário Internacional
JAI	Justiça e Assuntos Internos
MPEs	Membros do Parlamento Europeu
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Método Aberto de Coordenação
OMC	Organização Mundial do Comércio
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAC	Política Agrícola Comum
PCC	Política Comercial Comum
PCSD	Política Comum de Segurança e de Defesa

PECOs	Países da Europa Central e Oriental
PESC	Política Externa e de Segurança Comum
PESD	Política Europeia de Segurança e Defesa
PEV	Política Europeia de Vizinhança
PLO	Procedimento Legislativo Ordinário
TJUE	Tribunal de Justiça da UE
UE	União Europeia
UEM	União Económica e Monetária
UEO	União da Europa Ocidental
VMQ	Votação por Maioria Qualificada

LISTA DE TABELAS E FIGURAS

Figura 1. Cronologia das relações UE/Brasil.....22

Figura 2. Membros da União Europeia por ano de adesão,
e Países Candidatos e Possíveis Países Candidatos59



APRESENTAÇÃO

Há 60 anos, os seis países signatários dos Tratados de Roma embarcaram em uma aventura completamente inovadora no panorama europeu e mundial: um mercado comum onde as pessoas, os bens, os serviços e os capitais podem circular livremente e criar condições para a prosperidade e a estabilidade dos cidadãos europeus; um conjunto de políticas setoriais comuns e partilhadas, em agricultura e transportes por exemplo; e criou-se um fundo especial para compensar pessoas e regiões negativamente afetadas pela profunda transição que se propunha. Há 60 anos, quando se assinaram os tratados, já lá estava o embrião de uma profunda e transformadora aposta em um futuro comum para países que durante séculos fizeram da guerra entre si uma forma de vida.

Aquilo que começou então como uma união essencialmente econômica evoluiu, ao longo das décadas, para uma

instituição abrangendo áreas políticas, desde a política externa, segurança e defesa, desenvolvimento e ajuda humanitária às alterações climáticas, ambiente e saúde, justiça e migração. É algo jamais visto em qualquer parte do mundo. Tem dificuldades, desafios, complexidades. Mas um olhar mais isento não pode deixar de reconhecer que enormes avanços tiveram lugar na Europa devido ao projeto europeu, um projeto que continua a ter profundo potencial para o futuro.

Hoje, a UE é um ator global, que projeta os seus princípios e valores no mundo e promove a paz e a estabilidade através do multilateralismo. A UE e o Brasil partilham uma parceria de longa data, baseada num património comum, e partilham valores e princípios fundamentais como a democracia, os direitos humanos, as liberdades fundamentais, a inclusão social e o desenvolvimento sustentável. Hoje, o Brasil é um dos principais parceiros e interlocutores da UE na América Latina. No entanto, apesar de um quadro intensivo de relações, o papel da UE no mundo enquanto parceiro estratégico é relativamente desconhecido.

Existe um amplo espaço para melhorar a compreensão da UE, o seu papel no cenário mundial e aumentar o conhecimento sobre os objetivos da política externa da UE. Este livro fornece um instrumento para explicar o que é a União Europeia, como as instituições europeias tomam as suas decisões, e quais são os principais pilares de suas políticas externa e de segurança.

Um maior esforço no diálogo público (e com o público) é fundamental neste mundo pleno de incertezas

e instabilidades. As crises dentro e fora das fronteiras da UE afetam diretamente a vida dos nossos cidadãos, e isto obriga a UE a pensar e agir estrategicamente. E parte dessa estratégia deve ser uma melhor comunicação sobre o que é (e o que não é) a União Europeia, e o que as suas Instituições estão fazendo para projetar estabilidade e ajudar a criar um mundo melhor.

João Gomes Cravinho
Embaixador da União Europeia no Brasil



PREFÁCIO

A América Latina e a União Europeia (UE) possuem fortes relações políticas e econômicas. O Brasil, em especial, nutre uma relação duradoura com a UE baseada em laços históricos e culturais, e foi um dos primeiros países a estabelecer relações diplomáticas com a então Comunidade Econômica Europeia, em 1960. Desde então, esse relacionamento bilateral passou por diversas mudanças, inserido na estrutura mais ampla de integração regional que a UE promove com países latino-americanos. A estrutura atual que governa as relações entre a UE e o Brasil é o Acordo-Quadro de Cooperação bilateral de 1992.

Além de fortalecer a integração regional, a UE promove relações bilaterais com países estratégicos¹. Nesse contexto, a UE e o Brasil decidiram lançar uma *Parceria Estratégica* em 2007² – o primeiro acordo desse tipo firmado pela UE com um país latino-americano. O acordo sinalizou o fortalecimento das relações comuns e dos laços mútuos entre as duas

-
- 1 A estratégia “A UE e a América Latina - Agentes Globais em Parceria”, adotada em 2009 pela Comissão Europeia, apresentou como proposta a promoção da integração regional em todos os níveis, além da intenção de forjar relações bilaterais mais próximas com países latino-americanos. Veja mais em: <http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-09-428_en.pdf>.
 - 2 Consulte a Comunicação da Comissão do Parlamento Europeu e do Conselho – Em Direção a uma Parceria Estratégica entre UE e Brasil /* COM/2007/0281 final * p. 1-3. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal_content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52007DC0281>.

partes, e ofereceu à UE um canal de comunicação privilegiado com o Brasil, considerado um líder natural e um interlocutor importante na região³. Essas parcerias estratégicas foram criadas com o objetivo de servirem de “pilares” na tentativa de alcançar uma ordem multilateral efetiva, um objetivo importante da Estratégia Europeia de Segurança de 2003 (EES)⁴, sustentando a evolução progressista das relações internacionais em direção a um mundo onde poderes emergentes estão ganhando força.

A Parceria Estratégica estabelecida inclui a institucionalização de cúpulas periódicas de alto nível entre o governo brasileiro e órgãos da UE, com o objetivo de garantir a estruturação e a estabilização das relações bilaterais. As cúpulas são realizadas em nível presidencial⁵, e reuniões frequentes entre oficiais seniores, especialistas, civis e representantes do setor de negócios também são organizadas com o propósito de promover uma dinâmica positiva no relacionamento e promover mais cooperação em todos os níveis. Até o momento, diálogos frequentes têm sido estabelecidos em cerca de trinta áreas: questões políticas e direitos humanos; comércio; energia e mudanças climáticas; transporte; ciência e tecnologia; e governança da internet.

3 Consulte a Comunicação da Comissão do Parlamento Europeu e do Conselho – Em Direção a uma Parceria Estratégica entre UE e Brasil, cit., p. 2

4 Keukeleire, S. & T. Delreux, *The Foreign Policy of the EU*, London: Palgrave Macmillan, p. 290.

5 A primeira cúpula bilateral foi realizada em Lisboa em julho de 2007, quando a Parceria Estratégica entre a UE e o Brasil foi estabelecida. Até janeiro de 2017, sete cúpulas haviam sido realizadas – a última em Bruxelas, em 24 de fevereiro de 2014. Disponível em: <https://eeas.europa.eu/delegations/brazil/986/brazil-and-eu_en>.

O Brasil é a maior economia da América Latina e a nona maior economia do mundo. Suas relações comerciais com a UE representam mais de 33% do comércio total da UE com a região latino-americana. No que diz respeito a investimentos, o Brasil detém 55% de todo o estoque de Investimento da UE na América Latina. A UE é o principal parceiro comercial do Brasil, representando 19,5% de seu comércio total, e o Brasil é o décimo parceiro comercial da UE, imediatamente atrás da Índia, representando 1,9% do comércio total da UE (2015). Tanto a UE quanto o Brasil demonstraram interesse em fortalecer ainda mais essas relações comerciais bilaterais e, assim, concluir um acordo de livre comércio entre a UE e o bloco do Mercosul, formado pela Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai e Venezuela.

No que tange a investimento estrangeiro direto (IED), a UE é a maior investidora estrangeira no Brasil, com investimentos em diversos setores da economia brasileira. Cerca de 68% do IED recebido pelo Brasil em 2014-2015 teve origem na UE. Em 2013, o Brasil foi o terceiro destino mais frequente para investimentos da UE, com €38 bilhões e um saldo de IED da UE totalizando €272 bilhões. Por outro lado, o Brasil ocupa a sexta posição em termos de IED aportado na UE, com €9,6 bilhões em fluxos de IED e €58 bilhões em saldo de IED.

TABELA 1: CRONOLOGIA DAS RELAÇÕES UE/BRASIL

	1960	Estabelecimento das relações diplomáticas entre o Brasil e a Comunidade Europeia
Assinatura do Acordo de Cooperação Interinstitucional entre o Conselho do Mercado Comum e a Comissão Europeia	1962	
	1995	Comunidade Europeia – Acordo de Cooperação na Estrutura do Mercosul
Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica entre o Brasil e a Comissão da União Europeia	2004	
	2006	Visita do Presidente da Comissão Europeia, José Manuel Durão Barroso, ao Brasil
Primeira Cúpula União Europeia-Brasil Estabelecimento da Parceria Estratégica entre UE-Brasil Primeiro Plano de Ação Conjunta da UE-Brasil (2008-2011)	2007	
	2008	Visita do Presidente do Conselho da União Europeia, Nicolas Sarkozy, e do Presidente da Comissão Europeia, José Manuel Durão Barroso, ao Brasil
Visita do Presidente Luís Inácio Lula da Silva a Estocolmo (a Suécia ocupava a Presidência do Conselho da União Europeia na época)	2009	Segunda Cúpula União Europeia-Brasil
Terceira Cúpula União Europeia -Brasil	2010	Visita do Presidente do Conselho Europeu, Herman Van Rompuy, e do Presidente da Comissão Europeia, José Manuel Durão Barroso, ao Brasil
Visita da Presidente Dilma Rouseff à Bruxelas (Sede do Conselho Europeu)	2011	Quarta Cúpula União Europeia-Brasil
Quinta Cúpula União Europeia-Brasil Segundo Plano de Ação Conjunta do UE-Brasil (2012-2014)	2013	Visita do Presidente do Conselho Europeu, Herman Van Rompuy, e do Presidente da Comissão Europeia, José Manuel Durão Barroso, ao Brasil
Visita da Presidente Dilma Rouseff à Bruxelas (Sede do Conselho Europeu)	2014	Sexta Cúpula União Europeia-Brasil
Sétima Cúpula União Europeia-Brasil		

As relações econômicas e comerciais são de grande importância para ambas as partes. O Brasil é o parceiro econômico mais importante da UE na região, representando 33,6% do comércio total da UE com a região da América Latina⁶. O Brasil é o 10º maior parceiro comercial para a UE, representando 2% do seu comércio externo total. Estas relações econômicas dinâmicas têm um potencial importante para uma maior expansão. De fato, considerando o *status* atual das negociações de livre comércio entre a UE e o Mercosul⁷, espera-se que os investimentos bilaterais entre a UE e o Brasil continuem se expandindo.

Entretanto, o comércio não é a única área de cooperação entre o Brasil e a UE. Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a política externa da UE sofreu grandes mudanças institucionais voltadas ao alcance de melhor coerência política. Nesse sentido, a criação do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) foi crucial e serviu como base para políticas e iniciativas mais sólidas sobre relações bilaterais, bem como melhor coordenação da atividade internacional da UE. Essa nova estrutura beneficiou as relações entre a UE e o Brasil: por exemplo, a delegação da UE no Brasil, por meio de sua Seção de Comércio, representa a UE localmente em questões comerciais e garante o diálogo constante com representantes da indústria e da sociedade civil. Outra

6 Consulte a Guia Estatística da DG do comércio publicada pela Direção-Geral do Comércio da CE em junho de 2016, disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/may/tradoc_151348.pdf>.

7 As atuais relações comerciais entre a UE e o Mercosul são regidas por um Acordo-Quadro de Cooperação Inter-regional que entrou em vigor em 1999. As negociações para um Acordo de Comércio Livre do Mercosul, que vem travando há vários anos, foram relançadas em maio de 2010. A próxima rodada de negociações será em março de 2017.

área de cooperação inclui a implementação de estratégias conjuntas de diplomacia pública e programas culturais focados em líderes de opinião da sociedade, diplomatas, mídia, representantes da sociedade civil e os setores político, econômico e cultural.

Por fim, a UE contribuiu para a cooperação com o Brasil por meio de subvenções, projetos e programas governados por diferentes instrumentos, incluindo o Instrumento de Parceria (PI), o Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (DCI) e o Instrumento Europeu para Democracia e Direitos Humanos (EIDHR)⁸. A partir de 2014, o financiamento oferecido pela UE deixou de ser alocado à cooperação para o desenvolvimento bilateral. Contudo, atividades realizadas com base em diálogos do setor e por meio de cooperação acadêmica foram mantidas através do suporte dos instrumentos mencionados acima e de outros instrumentos⁹.

A primeira década do século XXI demonstrou constante aumento das relações políticas e comerciais entre a UE e o Brasil. Conforme descrito acima, foram firmados acordos de cooperação e parcerias, e as trocas culturais e os investimentos atingiram patamares significativos. Do ponto de vista político, hoje vemos a definição de um mundo multipolar, no qual diversos poderes competem para defender seus próprios interesses. O Brasil é um dos principais novos agentes nesse cenário, e os benefícios

8 Disponível em: <https://ec.europa.eu/europeaid/funding/funding-instruments-programming/funding-instruments_en>.

9 A lista inclui o Instrumento para Estabilidade e Paz (IcSP) e o Instrumento para Cooperação em Segurança Nuclear (INSC).

mútuos gerados por uma relação mais próxima com a UE serão levados em consideração tanto do ponto de vista bilateral quanto regional. Encontrar o equilíbrio e os melhores instrumentos para promoção dessa parceria é o principal desafio a ser enfrentado pelo Brasil e pela UE nos próximos anos. Começar pelo forte laço, baseado em valores compartilhados, história e herança comuns, parece ser o caminho certo para permitir que o Brasil e a UE mantenham e reforcem a sólida cooperação existente entre eles.



SEÇÃO 1: UM SISTEMA POLÍTICO EM CONSTANTE EVOLUÇÃO



I

UMA UE QUE SE APROFUNDA E SE AMPLIA

A União Europeia (UE) é uma união econômica e política única entre 28 países europeus que, juntos, abrangem boa parte do continente europeu. Ela foi criada como consequência da Segunda Guerra Mundial.

Os primeiros passos foram promover a cooperação econômica: a ideia era que os países que comercializam uns com os outros se tornassem economicamente interdependentes e, assim, mais propensos a evitarem conflitos. Contudo, o que se iniciou como uma união puramente econômica evoluiu para uma organização com diferentes áreas políticas, incluindo desde política externa, segurança e defesa, desenvolvimento e ajuda humanitária, passando por mudanças climáticas, meio ambiente e saúde, a relações externas e segurança, justiça e migração.

A UE se baseia no estado de direito: tudo o que realiza é fundamentado por tratados, que são acordados de forma voluntária e democrática pelos países membros.

A UE também é governada pelo princípio da democracia representativa, com representação direta de cidadãos, em nível da União, no Parlamento Europeu, e com representação dos estados membros no Conselho Europeu e no Conselho da UE.

A UE já promoveu mais de meio século de paz, estabilidade e prosperidade, ajudou a aumentar o padrão de vida e a lançar uma única moeda europeia: o euro. Em 2012, a UE recebeu o Prêmio Nobel da Paz por contribuir com as causas de paz, reconciliação, democracia e direitos humanos na Europa.

1.1. MOTIVAÇÕES QUE LEVARAM À INTEGRAÇÃO EUROPEIA

Para compreender a arquitetura institucional da UE e as discussões sobre sua reforma e futuro, é necessário analisar as motivações iniciais que levaram à integração europeia. Essa análise permite compreender suas dificuldades operacionais atuais e a questão da sua legitimação.

Primeiramente, no final da Segunda Guerra Mundial, os estados europeus estavam ansiosos para encontrar uma forma de evitar novos conflitos. Foram feitas diferentes tentativas de integração europeia com esse objetivo. A Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA)¹⁰, o primeiro estágio de integração da UE, tentou privar seus primeiros seis estados membros (Alemanha Ocidental,

10 O Tratado que criou a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço – o Tratado CECA – foi firmado em Paris, em 18 de abril de 1951, e entrou em vigor em 23 de julho de 1952. O Tratado uniu a França, a Alemanha, a Itália e Benelux em uma comunidade que tinha como objetivo organizar a livre movimentação do carvão e do aço, e o livre acesso a fontes de produção.

Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Holanda) dos meios necessários para irem à guerra, unindo seus mercados de carvão e aço. Subsequentemente, o Tratado EURATOM fez o mesmo para a energia nuclear destinada aos civis. Em ambos os casos, a ideia era integrar os recursos necessários para a fabricação de armamentos em uma estrutura que impedisse seu uso para fins militares e promovesse a cooperação entre as elites e a coexistência pacífica das nações europeias. O objetivo era criar uma solidariedade tangível entre os europeus que fosse além de mero diálogo diplomático e trocas econômicas.

Em segundo lugar, a construção europeia reagiu ao desejo de promover a reconstrução e o desenvolvimento econômico. A inspiração teve duas vertentes nas questões econômicas: O intervencionismo estatal (principalmente na agricultura) e o liberalismo (para boa parte dos demais setores). A arbitragem entre essas duas visões refletiu as circunstâncias nacionais da época.

Por fim, a CECA e a Comunidade Econômica Europeia (CEE)¹¹ tiveram como papel realizar o antigo sonho de integração da Europa. O projeto da Comunidade foi amplamente pautado pela concentração de interesses nacionais em um contexto político e econômico específico. Ainda assim, o ideal europeu previa a reconciliação dos estados ao final da guerra e iniciava um ambicioso processo de unificação¹². Se a integração europeia permanece algo

11 Comunidade Econômica Europeia, criada pelo Tratado de Roma em 1957.

12 Hoffman, S., "Obstinate or Obsolete? The case of the Nation-State and the case of Western Europe," *Daedalus* 95(3), 1966, pp. 862-915; Moravcsik, A., "European integration in retrospect," in Usherwood, S. (ed.), *The European Union*, London: Routledge, 2011, pp. 393-425.

único no mundo, é devido ao fato de a integração regional realizada em outros países não ter sido baseada em fatores semelhantes de reconciliação, comparáveis à identidade europeia e ao ideal da Europa¹³. No entanto, nunca deve ser enfatizado o fato de os estados membros sempre terem tido percepções mistas acerca do projeto europeu, seus propósitos, seus métodos e suas fronteiras¹⁴.

1.2. UMA CRONOLOGIA RACIONAL DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA

A integração europeia é um processo complexo que sempre foi marcado por grande contingência. Entretanto, é possível distinguir períodos relativamente homogêneos, caracterizados por preocupações dominantes que ajudaram a definir o que a UE se tornou hoje. Desta forma, é possível dividir o período de 1946 aos dias de hoje em diversos subperíodos, que são basicamente décadas.

1.2.1. 1946-58: EM BUSCA DE UM MÉTODO DE INTEGRAÇÃO

Após a Segunda Guerra Mundial, diversas iniciativas foram implementadas para pacificar a Europa por meio de sua integração. Em 1948, o Congresso de Haia reuniu delegados de 20 países europeus para discutir o potencial de cooperação entre os estados da Europa, para manutenção da paz e da soberania nacional. O Conselho da Europa foi criado em 1949 como resultado desse Congresso. Contudo,

13 Costa, O. & F. Foret, "The European Consociation, an Exportable Model? Institutional Design and Relations between Politics and Religion," *European Foreign Affairs Review* 10(4), 2005, pp. 501-516.

14 Crespy, A. & N. Verschuere, "From Euroscepticism to Resistance to European Integration: An interdisciplinary Perspective," *Perspectives on European Politics and Society* 10(3), 2009, pp. 382.

era uma organização internacional fracamente integrada, que não atendeu as expectativas dos federalistas. No contexto da reorganização da ordem global impulsionada pela Guerra Fria, outras organizações para cooperação europeia emergiram na forma de organizações internacionais tradicionais. No cenário militar, a União Ocidental foi fundada em 1948, tornando-se a União Europeia Ocidental (UEO) em 1954. Na frente econômica, a Organização para Cooperação Econômica Europeia (OEEC) foi criada em 1948 para alocar fundos do Plano Marshall e se tornou a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1961.

Em 9 de maio de 1950, Robert Schuman, ministro francês de Assuntos Estrangeiros, propôs a criação da CECA, uma iniciativa franco-germânica aberta a outros países europeus. Em 1951, seis países (França, Alemanha Ocidental, Bélgica, Itália, Luxemburgo e Holanda) assinaram o Tratado de Paris, que instituía a CECA por um período de 50 anos. A opção da CECA foi o marco de uma mudança estratégica: a ideia era primeiro formar uma base econômica que pudesse permitir a cooperação política em médio prazo e tornar a reconciliação entre adversários da Segunda Guerra Mundial irreversível, colocando a produção e a gestão de recursos da indústria de armamentos sob uma autoridade comum. Na lógica da integração “por setor”, o objetivo era aplicar, de modo progressivo, o modelo da CECA em outros setores da economia e da sociedade para criar solidariedade econômica, jurídica, social e, por fim, política.

Em 1954, com o objetivo de discutir a questão do rearmamento da Alemanha Ocidental em um cenário de maior tensão

entre os dois blocos da Guerra Fria, os estados membros negociaram um novo tratado. A Comunidade Europeia de Defesa (CED) deu continuidade ao trabalho da CECA no âmbito da defesa europeia e, em médio prazo, planejou a criação de instituições políticas fortemente integradas. Esse tratado, contudo, foi rejeitado pela Assembleia Nacional da França. Isso desafiou a estratégia de integração setorial baseada no federalismo.

Diversas iniciativas foram implementadas para superar esse fracasso. Em 1955, durante a Conferência de Messina, os representantes dos seis países decidiram abandonar a integração “setorial” e ampliar a integração a toda a economia. Eles criaram um comitê intergovernamental para formular propostas nessa direção¹⁵. A diplomacia francesa perdeu sua credibilidade após rejeitar a CED. Portanto, a renovação teve origem na Bélgica e o comitê foi presidido pelo seu ministro de Assuntos Estrangeiros, Paul-Henri Spaak. Em 25 de março de 1957, os seis estados da CECA adotaram as propostas do comitê e assinaram os tratados de Roma, que instituíram a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atômica (CEEA ou Euratom). A ideia da integração setorial ainda servia de inspiração para a Euratom, criada a pedido da França, mas foi parcialmente abandonada em favor da criação de um mercado comum. Isso implicou um certo grau de intervenção e centralização menor do que o envolvido na CECA, mas a criação de instituições com certa liberdade para

15 Bitsch, M.T., *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*, Paris : Éditions Complexe, 2004; Olivi, B. & A. Giaccone, *L'Europe difficile: histoire politique de la construction européenne*, Paris : Gallimard, 2007.

desenvolver novas políticas teve como base os objetivos gerais. O objetivo era gradualmente integrar a economia europeia sem prejudicar os poderes soberanos dos estados. Para isso, os seis países adotaram um tratado-quadro que definiu algumas políticas e concedeu autonomia para que as instituições integradas estabelecessem políticas adicionais. Os tratados de Roma entraram em vigor em 1º de janeiro de 1958, seis meses antes do retorno do general de Gaulle ao poder na França. Ele discordou com a integração total do mercado e com a essência federal do projeto. Mesmo assim, aproveitou a vantagem da integração europeia para avançar a indústria francesa e fornecer oportunidades ao setor agrícola.

1.2.2. 1958-66: ESTREIAS TRIUNFANTES

A estrutura institucional recentemente criada cumpriu suas promessas. A Comissão – a principal instituição da CEE encarregada de propor normas e implementar políticas – aumentou seu número de iniciativas e rapidamente avançou na implementação de um mercado comum. O “motor funcional” deu certo: a estrutura (ou seja, a Comissão) sempre gerava mais funções (ou seja, políticas) que, então, justificavam o fortalecimento da estrutura. Líderes nacionais, satisfeitos com a eficiente perseguição aos objetivos definidos nos tratados e cientes de seus próprios problemas, permitiram que esses objetivos progredissem. A Política Agrícola Comum (PAC) entrou em vigor em 1962 e o Tratado que uniu os executivos das três Comunidades foi celebrado em 1965. Um único Conselho e Comissão substituíram os

órgãos da CECA, CEE e Euratom. A Assembleia do Parlamento e o Tribunal de Justiça já eram comuns.

A primeira crise da integração europeia ocorreu na segunda metade do ano de 1965. O então presidente francês, Charles de Gaulle, decidiu pela política da “cadeira vazia” e solicitou que seus ministros não participassem do Conselho. Ele queria expressar sua oposição à natureza federal da CEE, que se tornou mais evidente com o final da transição para a votação por maioria qualificada no Conselho. A crise da cadeira vazia paralisou o Conselho por sete meses, até o “Compromisso de Luxemburgo” ser adotado. Esse texto, um simples acordo político sem autoridade legal, permitiu aos estados membros que solicitassem o adiamento da votação por maioria qualificada no Conselho e discussões adicionais sobre um projeto de decisão da UE quando “interesses nacionais muito importantes” estivessem em jogo. Além da crise do petróleo, esse episódio forçou a Comunidade a um longo período de estagnação, que se prolongou até 1984 e alterou profundamente o equilíbrio das instituições da UE.

1.2.3. 1966-74: O RETORNO DO INTERGOVERNAMENTALISMO

A década que sucedeu a crise da cadeira vazia foi um período no qual a natureza intergovernamental do Conselho ganhou cada vez mais assertividade. Os estados enviavam um número crescente de oficiais e diplomatas para monitorar as atividades do Conselho e dissecar as propostas da Comissão. A Comissão incorporou essa restrição limitando suas iniciativas e propondo textos de rotina e não ambíguos. O desenvolvimento institucional do Parlamento Europeu,

incluindo seu envolvimento na determinação do orçamento da Comunidade, foi paralisado.

Apesar do cenário desanimador, visto por alguns como o fim do processo de integração, eventos positivos se sucederam. Em julho de 1968, foi formada a união aduaneira entre os seis estados membros dezoito meses antes do previsto. Em 1970, o Tratado de Luxemburgo forneceu à Comunidade seus próprios recursos e concedeu ao Parlamento Europeu certa responsabilidade pelo orçamento. Por fim, a primeira ampliação da Comunidade aconteceu em 1º de janeiro de 1973 com a adesão da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido. Ao contrário do que é normalmente dito, essa ampliação não prejudicou o processo de integração. De certa forma, facilitou seu ressurgimento, criando novas expectativas sobre o Mercado Comum¹⁶. Os três novos estados membros, que nunca esconderam sua relutância em relação à integração federal, se interessaram em continuar o projeto de abertura dos mercados nacionais e ajudaram a reestabelecer as atividades da comunidade.

1.2.4. 1974-86: A EUROPA EM BUSCA DE UM NOVO FÔLEGO

A primeira ampliação deu início a um período de transição marcado por uma atmosfera favorável à maior integração europeia. Em 1974, os chefes de estado ou governo decidiram reunir o Conselho Europeu três vezes ao ano para determinar amplas diretrizes da política europeia e para iniciar um processo de cooperação política. No mesmo ano, a criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento

¹⁶ Dinan, D., *Europe Recast: A History of European Union*, London: Palgrave Macmillan, 2004.

Regional deixou claro que a Comunidade não era apenas um mercado, mas também uma área de solidariedade financeira entre os estados membros e regiões.

Na Cúpula de Brema, em julho de 1978, a França e a Alemanha Ocidental propuseram a volta da cooperação monetária com a criação do Sistema Monetário Europeu (EMS). Criado em 1979, o objetivo do EMS era garantir a estabilidade das moedas europeias para que o mercado único permanecesse funcional. Foi criada a ECU (Unidade Monetária Europeia) como a moeda representativa da Comunidade. As primeiras eleições do Parlamento Europeu por sufrágio universal também foram realizadas em 1979. Em 1º de janeiro de 1981, a Comunidade registrou sua segunda ampliação com a adesão da Grécia.

Em 1985, com base em uma proposta franco-germânica, o Conselho Europeu lançou uma reflexão sobre uma revisão do Tratado de Roma com o objetivo de concluir o mercado interno e codificar a cooperação política existente nas margens dos tratados, especialmente como resultado das cúpulas da UE. Essa iniciativa foi apoiada por uma combinação de diversos fatores. Primeiro, a forte mobilização dos Membros do Parlamento Europeu (MPes) que eram a favor de aprofundar a integração europeia. Segundo, a chegada de Jacques Delors como presidente da Comissão em 1985. Terceiro, o impacto do sucesso da doutrina neoliberal na Europa. O neoliberalismo considera o estado obsoleto e uma fonte de rigidez, e indica que o estado deva conceder mais poderes ao mercado da CEE para alcance de um mercado comum e realização de reformas

que não podem ser concretizadas em nível nacional. A definição dos novos objetivos de integração, incluindo o objetivo de um mercado único, finalmente encontrou uma nova mobilização de agentes econômicos em transição (multinacionais, grupos de bancos, empregadores europeus, etc.) a favor da construção europeia.

Adicionalmente, em 1986, Espanha e Portugal passaram a fazer parte da CEE e, naquele ano, foi celebrado um novo tratado, o Ato Único Europeu (AUE). Foi assim denominado devido à inclusão, em um único texto, de uma revisão do Tratado da CEE (em especial, a criação do mercado interno até 31 de dezembro de 1992) e codificação da cooperação política externa ao Tratado da CEE.

1.2.5. 1986-95: O APROFUNDAMENTO DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA

O período após a criação do AUE foi marcado por preparações para a entrada em vigor do mercado interno, que necessitava da adoção de 310 normas europeias para substituição dos padrões nacionais. O *Documento Técnico sobre o Mercado Único* da Comissão Europeia listava essas normas e estabelecia uma espécie de agenda legislativa para o período de 1987 a 1992. Na verdade, a estratégia de adotar padrões europeus a fim de organizar todos os aspectos do mercado doméstico era, basicamente, restritiva demais devido às incertezas do processo de tomada de decisões. Ela foi gradualmente perdendo força, sendo substituída pelo “reconhecimento mútuo” dos padrões. De acordo com o precedente estabelecido pela decisão de Cassis de Dijon

(CJCE 120/78)¹⁷, os estados membros se comprometeram em aceitar os padrões de seus parceiros como válidos.

O prospecto da entrada em vigor do mercado único e o colapso da União Soviética no final de 1989 precipitaram os eventos. Em 9 de dezembro de 1989, o Conselho Europeu decidiu pela realização, antes do fim de 1990, de uma conferência intergovernamental sobre os estágios finais da união econômica e monetária. Na ocasião, onze estados membros adotaram o Estatuto da Comunidade sobre os Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, que foi registrado como o “protocolo de política social” no Tratado de Maastricht. O estatuto foi posteriormente integrado ao Tratado de Nice (2000). Em 1990, sob a pressão dos eventos ocorridos na Europa Oriental, o Conselho Europeu realizou duas conferências intergovernamentais para elaborar tratados voltados à união econômica e monetária e à união política. O objetivo era “concluir” a integração econômica e acompanhá-la com integração política. Esse objetivo de aprofundamento foi apresentado como um pré-requisito para a ampliação na parte oriental e como forma de prever os efeitos da transição democrática e econômica em países que não mais estavam sujeitos ao domínio soviético. O Acordo de Schengen foi firmado em junho de 1990 e tinha como objetivo abolir os controles fronteiriços entre os estados membros da Comunidade.

17 Em 1979, o TJUE emitiu sua decisão sobre o caso *Cassis de Dijon*. A decisão estabelecia o princípio do “reconhecimento mútuo”, um marco para a construção da Europa. O princípio do “reconhecimento mútuo”, também conhecido como o “princípio de Cassis de Dijon”, afirma que todas as mercadorias produzidas e comercializadas em determinado estado membro de acordo com as normas daquele estado devem ser admitidas pelos demais estados membros.

Em dezembro de 1991, essas duas conferências intergovernamentais obtiveram sucesso na adoção do “Tratado da União Europeia” (TEU), ou Tratado de Maastricht, pelo Conselho Europeu – celebrado por ministros das Relações Exteriores em fevereiro de 1992. O texto apresenta uma arquitetura bem barroca, pois os estados membros não conseguiram chegar a um consenso sobre a introdução de novos objetivos (política externa, defesa, assuntos internos, justiça) na estrutura da CEE. Porém, ao mesmo tempo, desejavam preservar a aparência da unidade geral. Eles também concordaram em “atribuir” novas formas de integração às instituições da Comunidade. A estrutura do tratado possui três “pilares”: a Comunidade Europeia (sem o termo “econômica”), a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a Cooperação em Justiça e Assuntos Internos (JAI). O Tratado de Maastricht também originou a União Econômica e Monetária (UEM), que foi incluída no pilar da CE, prevendo a criação de uma moeda única e a coordenação de políticas macroeconômicas¹⁸. Ampliou os poderes do Parlamento Europeu e criou a cidadania europeia. Desta forma, é possível observar uma “politização” dupla da integração europeia, de um lado, por meio do exercício de poderes soberanos supranacionais reservados aos estados membros (política externa, defesa, justiça, etc.), de outro, por meio da afirmação da natureza política do funcionamento

18 Christiansen, T., S. Duke & E. Kirchner, “Understanding and Assessing the Maastricht Treaty,” *Journal of European Integration* 34(7), 2012, pp. 685-698.

da União (procedimento de decisão conjunta, cidadania europeia, etc.)¹⁹.

Em 1993, o Mercado Único e o Tratado de Maastricht (após um difícil processo de ratificação) entraram em vigor em 1º de janeiro e 1º de novembro, respectivamente. O Conselho Europeu de Copenhague (1993) reconheceu a vocação dos países da Europa Central e Oriental (PECOs) em fazer parte da UE, mas impôs condições econômicas e políticas específicas que vão além do disposto nas cartas dos tratados (os então chamados “Critérios de Copenhague”)²⁰. Em 1º de janeiro de 1995, a UE incluiu três novos estados membros: Áustria, Finlândia e Suécia.

1.2.6. 1996-2009: A UNIFICAÇÃO DO CONTINENTE E O PROCESSO CONSTITUCIONAL

Desde meados dos anos noventa, a UE passa por um período de intensas reformas relacionadas à sua extensão territorial, à extensão de suas competências e ao aumento da efetividade e legitimidade de suas instituições.

O Tratado de Amsterdã foi adotado em 1997. Ele concedeu novos poderes à UE, simplificou o processo de tomada de decisão e iniciou a “comunitarização” da cooperação

19 Dinan, D.(ed.), *Origins and Evolution of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2014; Gillingham, J., *European Integration, 1950-2003*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

20 Os critérios de adesão, ou os critérios de Copenhague, constituem exigências básicas que todos os países candidatos devem atender para se tornarem estado membro da UE. São critérios políticos (estabilidade das instituições que garantem a democracia, o estado de direito, os direitos humanos, e o respeito e a proteção das minorias), critérios econômicos (economia de mercado em funcionamento e capacidade de lidar com a concorrência e as forças do mercado), e capacidade administrativa e institucional de implementar o conjunto de direitos e obrigações comuns, que é vinculante a todos os estados membros da UE – os chamados *acquis communautaire* – e capacidade de assumir as obrigações de pertencimento à União.

em matérias de justiça e assuntos internos. Contudo, esse tratado não elaborou nenhum projeto político e não implementou as facilidades necessárias para a composição da Comissão (que ameaça ser massiva) e para a votação por maioria qualificada no Conselho (que promete ser ainda mais difícil)²¹. Novamente, as reformas institucionais foram adiadas: um protocolo foi anexo ao tratado estipulando a realização de outra conferência intergovernamental pelo menos um ano antes da ampliação da UE para mais de 20 estados membros. Em março de 1998, foram oficialmente abertas as negociações referentes à adesão de países da Europa Central e Oriental.

Em janeiro de 1999, onze estados membros passaram a adotar uma moeda única²² – o euro – e, a partir daí o Banco Central Europeu (BCE) seria responsável pelas políticas monetárias desses estados membros na zona do euro (19 estados membros em 2017). O Tratado de Amsterdã entrou em vigor em maio de 1999. Em dezembro, o Conselho Europeu para o processo de ampliação confirmou as negociações com os PECOs, bem como com Malta e Chipre, e reconheceu a Turquia como um país candidato.

O Estatuto de Direitos Fundamentais da União Europeia (CFR), elaborado por uma convenção *ad hoc*, foi proclamado em dezembro de 2000. No mesmo ano, uma nova conferência intergovernamental foi realizada, principalmente para adaptar as instituições a uma ampliação importante da UE.

21 Dinan, D. (ed.), *op. cit.*, 2014.

22 Os países são: Áustria, Bélgica, Finlândia, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda, Portugal e Espanha.

O Tratado de Nice foi celebrado em fevereiro de 2001 e entrou em vigor em fevereiro de 2003. Esse novo instrumento estendeu o processo de decisão conjunta para novas áreas, fortaleceu a PESC e reformou as instituições da UE para que estivessem abertas ao processo de ampliação. A reforma foi, entretanto, mínima, em condições de extrema tensão intergovernamental, especialmente durante o Conselho Europeu em Nice, em dezembro de 2000, marcado por uma grande divisão entre estados membros pequenos e grandes sobre o peso do voto no Conselho e o tamanho da Comissão. Houve consenso para registrar o relativo fracasso desse tratado e convocar uma nova reforma institucional antes da ampliação²³.

Como consequência, uma “Convenção sobre o Futuro da União” foi realizada em dezembro de 2001 pelo Conselho Europeu para propor elementos de uma reforma, especialmente no que diz respeito às instituições. A convenção contou com a participação de representantes dos governos e parlamentos dos estados membros, do Parlamento Europeu e da Comissão, e incluiu observadores de países candidatos. Em junho e julho de 2003, ao final das deliberações, a convenção entregou ao Conselho Europeu um projeto completo da Constituição Europeia, ultrapassando seu mandato original.

Em 2002, a moeda única havia alcançado doze estados, sendo que a Grécia entrou para a zona do euro em 2001.

A Cúpula de Bruxelas sobre a adoção da Constituição em dezembro de 2003 fracassou principalmente devido à

²³ Bitsch, M.T., *op. cit.*, 2007.

recusa dos primeiros-ministros da Espanha e da Polônia em abandonarem as providências de votação no Conselho previstas pelo Tratado de Nice, que eram especialmente favoráveis aos seus países²⁴. Em 1º de maio de 2004, a UE concretizou sua maior ampliação com a adesão de dez estados, embora o funcionamento de suas instituições não tivesse sido fundamentalmente reformado²⁵.

O Conselho Europeu finalmente conseguiu adotar o projeto da Constituição Europeia, que havia sofrido pequenas modificações, após longas negociações e alteração da maioria na Espanha. Celebrado em Roma, em 29 de outubro de 2004, o Tratado Constitucional consolidou, enriqueceu e esclareceu os tratados de incorporação e integrou o “Estatuto dos Direitos Fundamentais”. O processo de ratificação desse novo tratado havia começado. Nove estados realizaram referendos, alguns dos quais foram consultivos. Em 16 e 17 de dezembro de 2004, o Conselho Europeu decidiu abrir as negociações de adesão com a Croácia e com a Turquia em 2005, sujeito a certos critérios.

A rejeição da Constituição Europeia por referendo na França (maio de 2005) e na Holanda (junho de 2005) deu início a um longo período de incertezas sobre o futuro da UE. As principais instituições tomaram medidas para

24 Os dez estados membros que entraram para a UE em 1º de maio de 2004, incluindo a Polônia, participavam plenamente, e de forma igualitária, com os estados membros já existentes na época. Os três países então candidatos, Bulgária e Romênia – que se tornaram membros da UE em 1º de janeiro de 2007 – e a Turquia, participavam das reuniões da Conferência Intergovernamental (IGC) como observadores.

25 Os dez novos estados que se juntaram à União em 2004 foram: oito países da Europa Central e Oriental – República Checa, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia, Eslováquia e Eslovênia, além de Chipre e Malta.

ganharem tempo e compreenderem por que os cidadãos haviam rejeitado a Constituição, bem como para definirem suas expectativas em relação à integração europeia.

Em 1º de janeiro de 2007, a Bulgária e a Romênia entraram para a UE e a zona do euro foi estendida para incluir também a Eslovênia. Em 23 de junho de 2007, em Lisboa, os 27 estados membros chegaram a um consenso sobre a minuta de um tratado que continha boa parte da Constituição, mas que deixava de fora todas as disposições federalistas ou constitucionais. O Tratado de Lisboa foi firmado em 13 de dezembro de 2007. Ele alterou o Tratado da União Europeia e transformou o Tratado da CE no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFEU).

Em 1º de janeiro de 2008, Chipre e Malta adotaram o euro, totalizando em quinze o número de membros na zona do euro. Em 13 de junho de 2008, o referendo irlandês sobre o Tratado de Lisboa fracassou e as esperanças de um novo tratado para organizar as eleições europeias em junho de 2009 desapareceram. O primeiro-ministro irlandês concordou em realizar um segundo referendo sobre o tratado até novembro de 2009 no Conselho Europeu de 11 e 12 de dezembro de 2008 em troca de algumas concessões, especialmente sobre a composição da Comissão²⁶. Em 1º de janeiro de 2009, a Eslováquia adotou o euro como moeda oficial. Em 2 de outubro, a ratificação do Tratado de Lisboa ficou sujeita a um segundo referendo na Irlanda, dessa vez

26 Fitzgibbon, J., "Referendum briefing. The second referendum on the Treaty of Lisbon in Ireland", *Representation* 46(2), 2010, pp. 227-239; O'brennan, J., "Ireland and the Lisbon Treaty: quo vadis?", *Ceps Policy Brief* 176, 2008.

com resultados positivos. O tratado entrou em vigor em 1º de dezembro de 2009.

1.2.7. 2009-2014: A UE ENFRENTA CRISES E NOVOS DESDOBRAMENTOS INSTITUCIONAIS

Ao passo que o período de problemas constitucionais e institucionais parecia haver chegado ao fim, a UE enfrentava uma nova rodada de dificuldades relacionadas à estabilidade da zona do euro. Em 2008 e 2009, para deter a piora da crise financeira dos EUA, os estados europeus não reagiram de forma organizada para auxiliar seus bancos. Isso deteriorou as finanças públicas de muitos países da zona do euro e prejudicou bastante a confiança do mercado na solvência de alguns estados, como Irlanda e Grécia. No final de 2009, a “crise da dívida” eclodiu em diversos estados, ameaçando a credibilidade e a continuidade da zona do euro.

A questão das políticas macroeconômicas da UE e da regulamentação da zona do euro mobilizou as instituições europeias durante todo o primeiro semestre de 2010. Os ministros de finanças da UE aprovaram um pacote de resgate para garantir a viabilidade e estabilidade financeiras da Europa, criando o Fundo Europeu de Estabilização Financeira. Essa foi uma medida temporária, vista como uma solução para frear a possível difusão da crise e como uma prova de que os líderes da zona do euro garantiam a moeda comum²⁷. Em outubro de 2010, o Conselho Europeu

²⁷ Gocaj, L. & S. Meunier, “Time will tell: the EFSF, the ESM and the Euro crisis”, *Journal of European Integration* 35(3), 2013, pp. 239-253.

concordou que era necessário implementar um mecanismo permanente para controle da crise na zona do euro.

Ao passo que a zona do euro se expandia com a entrada da Estônia em janeiro de 2011, a crise financeira continuava sendo a prioridade das instituições europeias. A decisão de alterar o TFEU para criar o Mecanismo Europeu de Estabilidade foi formalmente adotada em março e o mecanismo é atualmente um fundo de resgate permanente²⁸. Combinado com o fortalecimento da disciplina fiscal, com adoção do “Pacto para o Euro”. O mecanismo do pacto forneceu grande limitação à dívida pública do estado membro e melhorou a coordenação das políticas nacionais em áreas cruciais à competitividade da zona do euro. Entretanto, esse pacto não é vinculante e é controlado pelos chefes de estado e governo. A Comissão ficou limitada a oferecer conselhos sobre os compromissos dos países participantes.

Em maio de 2011, preocupações sobre o refinanciamento da dívida da Grécia vieram novamente à tona, mas os estados membros não pareciam capazes de reagir de forma conjunta. Portugal, Itália, Espanha e Chipre também estavam sendo alvos dos mercados financeiros. O Conselho Europeu da zona do euro solicitou a rápida elaboração de um pacote legislativo para fortalecer o Pacto para a Estabilidade e o Crescimento, e para uma nova vigilância macroeconômica (“Governança Econômica”). As reformas sobre governança

28 Dinan, D. “Governance and Institutions: Impact of the Escalating Crisis,” *Journal of Common Market Studies*, 50(Supplement 2 Annual review), 2012, pp. 85-98.

econômica, parte de um pacote com seis propostas legislativas, entraram em vigor até o fim do ano²⁹.

Em 2 de março de 2012, o Pacto Fiscal (denominado “Tratado para Estabilidade, Coordenação e Governança na UEM”, ou “Tratado para Estabilidade Fiscal”) foi celebrado por todos os estados membros da UE, exceto pela República Checa e pelo Reino Unido. Esse novo tratado forneceu maior centralização dos orçamentos dos estados membros e penalização automática para aqueles que quebrassem o acordo orçamentário.

O Conselho Europeu de 29-30 de junho de 2012 acabou sendo um sucesso não esperado: o Conselho Europeu e o Eurogrupo chegaram a um consenso sobre um acordo que permitia aos bancos receberem ajuda diretamente do fundo de resgate permanente, o Mecanismo Europeu de Estabilidade.

Conforme planejado, o Pacto Fiscal entrou em vigor em 1º de janeiro de 2013 para os 16 estados que concluíram sua ratificação. Os estados membros devem decretar leis exigindo que seus orçamentos nacionais fiquem em equilíbrio ou com saldo positivo, e que prevejam um mecanismo de autocorreção. O tratado também contém um mecanismo de “quebra de dívida”, que define a taxa na qual níveis de dívida em relação ao PIB acima de 60% devem ser reduzidos para menos desse limite. Em maio de 2013, a “reforma com um pacote contendo duas propostas legislativas” entra em vigor em todos os países da zona do euro: tem como

29 Chang, M., “Fiscal Policy Coordination and the Future of the Community Method”, *Journal of European Integration* 35(3), 2013, pp. 255-269.

objetivo fortalecer ainda mais o monitoramento europeu dos ciclos orçamentários e melhorar a governança econômica. Em outubro de 2013, as instituições da UE adotam regras para criar um mecanismo único de supervisão dos bancos e de outras instituições de crédito, estabelecimento o primeiro “ pilar ” de uma União Bancária Europeia. O mecanismo é concluído em abril de 2014, com a adoção pelo Parlamento Europeu de diretrizes sobre como lidar com os bancos em crise sem utilizar o dinheiro público. Em novembro de 2014, um “ Mecanismo Único de Supervisão ” entra em vigor. Ele permite que o BCE supervise a operação segura dos bancos na zona do euro, prevenindo os pontos fracos que deflagraram a crise econômica em 2008.

1.3. DESDOBRAMENTOS RECENTES E DESAFIOS ATUAIS

Conforme demonstrado, a UE não é um agente estático, mas sim dinâmico, que evolui de acordo com o ritmo do contexto internacional. A crise econômica e financeira impactou a capacidade da UE de participar do cenário internacional, especialmente em um momento de ocorrência de grandes mudanças geopolíticas. A definição de uma nova ordem mundial, com poderes não Ocidentais ocupando posições melhores, força a União para que redefina sua posição no mundo e suas prioridades em relação às ações externas. Com a publicação da Estratégia Global da UE (EUGS), a UE tenta responder essas perguntas. A tarefa não é fácil, pois diversos desafios ainda precisam ser solucionados.

1.3.1. A CRISE ECONÔMICA E FINANCEIRA ATUAL

É provável que a crise econômica e financeira permaneça na pauta da Europa por muito tempo. O Pacto Fiscal entrou em vigor, mas os problemas não foram resolvidos. Os estados membros enfrentam uma situação econômica e social difícil, com pouco crescimento, alta taxa de desemprego e níveis elevados de déficit e dívida. Os governos estão restritos pelos compromissos que assumiram com a Europa de buscar uma política de austeridade e, portanto, enfrentam a crescente insatisfação de seus cidadãos. Atualmente, as instituições da UE são mais criticadas do que nunca. Com pacotes de resgate e medidas de austeridade impopulares, a UE se destacou na opinião pública. As medidas que promove afetam diretamente os cidadãos, que culpam a UE pela situação atual: 63% dos cidadãos consideram hoje a UE responsável pela austeridade³⁰. As instituições europeias não possuem legitimidade suficiente para interferir nas políticas fiscais, orçamentárias e sociais dos estados membros. Adicionalmente, os estados membros possuem visões muito diferentes sobre o futuro e as políticas da UE, e estão, cada vez mais, desenvolvendo estratégias individuais.

1.3.2. A ASCENSÃO DO EUROCETICISMO E O BREXIT

Essa situação levou à eleição de um grande número de MPEs eurocéticos na edição das eleições de maio de 2014 e à ascensão de eurocéticos em nível nacional, em diversos

30 Eurobarometer 82, outono 2014.

estados membros³¹. Entretanto, a alegação alarmista de uma catástrofe de euroceticismo deverá se enfraquecer. Os eurocéticos representam menos de um terço da câmara europeia e permanecem difusos no espectro ideológico. O sucesso dos eurocéticos e o tipo de euroceticismo variam muito de país para país: eurocéticos radicais e de direita foram muito bem na Europa Ocidental (especialmente na França, Dinamarca, Reino Unido e Finlândia), a extrema esquerda foi mais bem-sucedida no Sul da Europa (Espanha, Portugal, Grécia) e houve redução do número de eurocéticos em alguns estados membros, especialmente na Europa Central e Oriental. Porém, a mudança mais visível foi o sucesso crescente desses agentes em eleições nacionais e locais. Ao passo que há muito tempo eles eram principalmente ou apenas bem-sucedidos nas eleições do Parlamento Europeu, agora os eurocéticos estão tendo bons resultados em eleições legislativas. Eles se beneficiaram do crescente descontentamento da população em relação à austeridade e ao processo de integração, e questões como migração ganharam legitimidade e credibilidade devido à representação de longa data que os eurocéticos possuem no Parlamento Europeu. O sucesso dos eurocéticos ajuda a definir a pauta sobre as questões europeias e influencia indiretamente as atividades de líderes nacionais, em nível doméstico e em nível europeu.

O primeiro-ministro britânico David Cameron, em janeiro de 2013, decidiu realizar um referendo sobre permanecer ou

31 Brack, N., "Populist and Radical Right Parties at the 2014 EP Elections: Much Ado About Nothing?", EUI working paper, 2015; Hobolt, S., "The 2014 European Parliament Elections: Divided in Unity?", *Journal of Common Market Studies*, 53:1, 2015.

sair da UE em junho de 2016. O governo perdeu no referendo, levando à resignação de Cameron. Ele foi substituído por Theresa May, que fez grande campanha contra a situação do Reino Unido na UE: “Brexit é Brexit”. No início de 2017, o Parlamento do Reino Unido foi convocado para aprovar o Projeto de Lei da UE de 2017 (Notificação de Saída), autorizando o governo a realizar uma notificação formal com base no artigo 50³². Paralelamente, o primeiro-ministro anuncia o “Great Repeal Bill”, projeto de lei que anulará a Lei das Comunidades Europeias de 1972 e possibilitará que decretos anteriormente em vigor de acordo com a legislação da UE sejam absorvidos à legislação do Reino Unido. Esse projeto de lei deverá ser introduzido em maio de 2017 e decretado antes ou durante as negociações do artigo 50. Ele foi criado para facilitar a transição, garantindo que todas as normas existentes, até aquelas originadas na UE, permaneçam em vigor até que sejam especificamente anuladas.

Hoje, há três principais preocupações sobre os próximos passos do Brexit.

O primeiro é constitucional e político, pois a maioria dos cidadãos da Escócia e da Irlanda do Norte votou na permanência. Por meio do Comitê Conjunto Ministerial para Negociações com a UE, o governo do Reino Unido pretende envolver as visões do Parlamento escocês, da Assembleia do País de Gales e da Assembleia da Irlanda do

32 O artigo 50 do Tratado da União Europeia faz parte da legislação da União Europeia e estabelece o processo a ser adotado pelos estados membros para saída da União Europeia. O artigo afirma que “qualquer estado membro pode decidir sair da União de acordo com suas próprias exigências constitucionais”.

Norte nas negociações, mas há muitas vozes dissidentes. O governo escocês acredita que o “Great Repeal Bill” exige o consentimento legislativo do Parlamento escocês, e a possibilidade de um novo referendo sobre a independência da Escócia veio à tona. Outra preocupação é impedir a migração ilegal para o Reino Unido pela fronteira aberta da Irlanda do Norte, e ainda há muita incerteza em relação à criação de uma “fronteira mais rigorosa” entre a República da Irlanda e a Irlanda do Norte.

Um segundo ponto de preocupação é a atitude dos líderes da UE. Os líderes das principais instituições da UE se recusaram em participar de qualquer forma de negociação antes de o artigo 50 ser ativado e afirmaram que o Reino Unido não teria acesso ao Mercado Único Europeu a menos que aceitasse a liberdade de movimentação de quatro itens: mercadorias, capital, serviços e pessoas. A maioria dos líderes nacionais também demonstrou pouca simpatia pelos líderes do Reino Unido e expressaram preocupações sobre a situação de seus cidadãos que trabalham e moram no Reino Unido.

O último ponto diz respeito sobre as consequências do Brexit para a UE. A UE perderia sua segunda maior economia, o país com a terceira maior população e a segunda nação que mais contribui com o orçamento da UE em termos líquidos. Também perderia o poder militar mais forte com a França e um membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Em caso de um “Brexit” litigioso, o comércio entre o Reino Unido e a UE estaria sujeito à aduana e às tarifas da OMC. A tarifa média de comercialização é

de 2,4%, mas é mais alta para diversas mercadorias, como veículos (9,7%). De forma mais genérica, o Brexit poderia incentivar o protecionismo, exacerbar tensões existentes na UE, fortalecer o euroceticismo e libertar forças centrífugas. No entanto, até o momento, não houve nenhum “efeito dominó”: se os líderes nacionais permanecem críticos em relação à UE, o Brexit não suscitou decisões semelhantes, conforme esperado por alguns. Na verdade, a maior parte dos estados membros é mais dependente da UE do que o Reino Unido e países pequenos teriam dificuldades para sobreviver fora da UE do ponto de vista econômico.

1.3.3. AS INSTITUIÇÕES DA UE CONTINUAM EVOLUINDO

A UE está enfrentando hoje uma situação paradoxal. De um lado, a maioria dos líderes nacionais concorda que políticas mais comuns sejam necessárias para solucionar a crise financeira e econômica de forma mais efetiva, bem como outros desafios, como desemprego, migrações, aquecimento global, paz e segurança energética. Por outro, eles estão mais e mais críticos em relação à integração europeia. A retórica anti-UE está se tornando cada vez mais comum entre as principais mídias e agentes³³ e há um processo de “renacionalização” da UE por meio da institucionalização e apoio ao Conselho Europeu³⁴. Apesar dessas dificuldades, ou

33 Brack, N. & N. Startin, *Euroscpticism :From the Margins to the Mainstream*, Special Issue International Political Science Review, 36(3), junho 2015.

34 Puetter U., *The European Council and the Council:New Intergovernmentalism and Institutional Change*, Oxford: Oxford University Press, 2014; Hodson, D., C. Bickerton & Puetter, U., *The new intergovernmentalism: states and supranational actors in the post-Maastricht era*, Oxford: Oxford University Press, 2015.

graças a elas, as instituições da UE continuam a evoluir, pelo menos informalmente.

Apesar da crise, o processo de ampliação da UE continua. Em junho de 2013, o Conselho Europeu decidiu abrir as negociações de adesão com a Sérvia e, em 1º de julho, a Croácia entrou para a UE, se tornando o 28º membro. A partir de hoje, a Albânia, a antiga República Iugoslava da Macedônia (FYROM), Montenegro, Sérvia e Turquia são países candidatos. Todos, exceto pela Albânia e FYROM, já iniciaram as negociações de adesão. A Bósnia e Herzegovina e Kóssovo são possíveis candidatos. Em junho de 2014, o Conselho Europeu confirmou que a Lituânia deve entrar para a zona do euro em janeiro de 2015, com agora 19 membros.

Em novembro de 2013, durante a cúpula da Parceria Oriental realizada em Vilnius, Geórgia e Moldova assinaram acordos de associação com a UE. A relação da Ucrânia permanece incerta e passou a ser objeto de grande controvérsia no país. Em pouco tempo, essa questão gerou tensões entre os estados membros e a Rússia, e conflito na Ucrânia. A situação no país – especialmente após anexação da Crimeia pela Rússia – se tornou central para a política externa da UE. Em março de 2014, o Conselho Europeu propõe sanções contra a Rússia. No entanto, os Acordos de Associação entre a UE e a Geórgia, Moldova e Ucrânia foram confirmados em janeiro de 2015.

Para os vizinhos do sul do Mediterrâneo, a UE afirmou claramente seu compromisso e apoio à região, especialmente no contexto pós-Primavera Árabe. Em 2015, a UE publicou uma revisão da Política Europeia de Vizinhança

(PEV)³⁵, após ampla consulta aos estados membros, com o objetivo de estabilizar a região e fortalecer os laços políticos e econômicos. Na mesma linha, a EUGS também identifica a vizinhança como uma das áreas prioritárias para ação externa da UE.

1.3.4. A CRISE DA MIGRAÇÃO

Em 2015, a UE foi confrontada com uma crise de migração sem precedentes, quando números cada vez maiores de imigrantes ilegais chegaram à Europa pelo sudeste ou pelo Mar Mediterrâneo. A maioria deles tentava escapar de zonas de guerra e conflito (Síria, Afeganistão, Iraque), mas também estava vindo de diversos países do Oriente Médio, Ásia Meridional, Norte da África, África Subsaariana e Balcãs Ocidentais. Esses migrantes englobavam pessoas que buscavam *status* de refugiados e o direito a asilo, mas também incluíam migrantes econômicos. A opinião pública começou a prestar atenção no fenômeno em abril de 2015, quando cinco botes que transportavam migrantes afundaram, provocando a morte de mais de 1.200 pessoas. De forma geral, a UE recebeu mais de 1,2 milhão de solicitações de asilo em 2015. A Alemanha, a Hungria, a Suécia e a Áustria receberam cerca de dois terços dessas solicitações.

A UE, que nunca havia sido confrontada com tamanho fluxo de migração externa, não tinha nenhuma ferramenta específica para lidar com a questão. Adicionalmente, logo ficou evidente que o conceito do Espaço Schengen, que

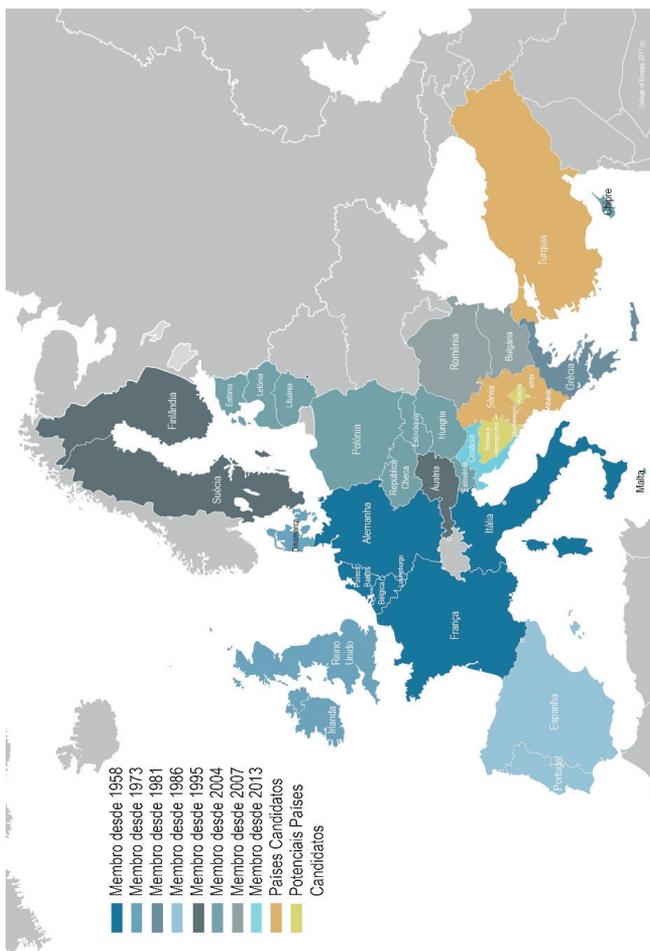
35 Alta representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, “Review of the European Neighbourhood Policy”, Bruxelas, 18 de novembro de 2015.

permite a livre circulação de pessoas sem controle nas fronteiras, havia sido desafiado por essa nova situação. Desde 2015, a UE luta para lidar com a crise e já tomou diversas decisões: mais recursos para patrulhamento das fronteiras no Mediterrâneo; implementação de um programa para combater o tráfico de migrantes; novo sistema de cotas para realocar as pessoas que buscam asilo entre os estados da União; e acordo com a Turquia para controle do fluxo migratório. Diversos estados membros, em algum momento, reintroduziram seus controles nas fronteiras do Espaço Schengen, e surgiram desacordos entre os que permitiam a entrada das pessoas que buscavam asilo e as acolhiam, e aqueles que tentavam impedir o acesso.

Por toda a Europa, movimentos populistas e de extrema direita desenvolveram um forte discurso contra os refugiados e criticaram a UE por sua incapacidade de controlar a questão e pelas obrigações impostas aos estados membros a esse respeito. Desta forma, a questão dos refugiados foi central na campanha do referendo do Brexit, mesmo com o Reino Unido não fazendo parte do Espaço Schengen.

Os desafios a serem enfrentados pela UE são abundantes e de diferentes naturezas. Nos últimos anos, a União se equipou com novos instrumentos e ferramentas para resolver esses problemas. A EUGS, como será esclarecido abaixo, é o último instrumento dessa lista, fornecendo não apenas orientação estratégica, mas também instruções voltadas à ação.

FIGURA 2. MEMBROS DA UNIÃO EUROPEIA POR ANO DE ADESÃO, E PAÍSES CANDIDATOS E POSSÍVEIS PAÍSES CANDIDATOS





II

AS PRINCIPAIS ABORDAGENS TEÓRICAS PARA EXPLICAR A UE

O desenvolvimento de estudos sobre a UE foi diretamente influenciado pelo progresso do próprio processo de integração europeia. Nos anos cinquenta e sessenta, eram os estudiosos de Relações Internacionais que, em sua maioria, estavam interessados na construção da Europa. Eles buscavam compreender as razões para a cooperação entre os estados-nações. No final da década de oitenta, os estudos sobre a UE entraram na esfera da ciência política “normal” conforme comparativistas mobilizavam ferramentas teóricas e metodológicas geralmente utilizadas para estudar sistemas políticos domésticos. Com a maior politização da UE, os estudiosos propuseram novas teorias para compreender o processo de integração, bem como resistências à integração e à desintegração.

2.1. AS GRANDES TEORIAS SOBRE A INTEGRAÇÃO EUROPEIA

Originalmente, os estudos sobre a Europa focavam na análise do processo de integração. Essa primeira era de estudos europeus foi marcada pelo debate entre “grandes teorias”.

2.1.1. NEOFUNCIONALISMO

O neofuncionalismo foi, historicamente, a primeira teoria que buscou explicar a cooperação entre os estados membros na organização regional europeia. Essa teoria insistia especialmente em dois fenômenos: o efeito *spillover* e o papel de grupos de interesse. De acordo com os neofuncionalistas, a decisão inicial de colocar um setor sob a autoridade de uma instituição supranacional gerava pressão para que a autoridade da instituição fosse estendida a outros setores que Haas descreve como uma lógica expansiva de integração setorial³⁶. O processo de integração foi então desenhado para se expandir gradualmente para um número maior de setores, primeiro econômico, depois político (o fenômeno *spillover*). Na visão dos neofuncionalistas, a integração econômica setorial produzia, de fato, solidariedade entre os estados, uma solidariedade que exigia em troca uma capacidade regulatória supranacional mais significativa e, por sua vez, integração política³⁷. O apoio ao processo de integração entre elites econômicas e políticas também

36 Haas, E. B., *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic forces, 1950-7*, London: Stevens, 1958, p. 383.

37 Pollack, M. A., “Theorizing EU policy-making,” in H. Wallace, M. A. Pollack & A. R. Young, *Policy-making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 6th edition, 2010, pp. 15-42.

foi considerado muito importante. De fato, esse processo foi, em teoria, facilitado por grupos de interesse nacionais que operavam nos setores relacionados: se beneficiando do processo de integração e do suporte da Alta Autoridade (posteriormente a Comissão), eles deveriam pressionar seus governos nacionais para promover e aprofundar o projeto europeu. As elites nacionais perceberiam que alguns problemas não podem ser solucionados na esfera doméstica e, portanto, devem ser tratados em nível supranacional³⁸.

Essa abordagem foi confrontada com grandes críticas. A automaticidade do fenômeno *spillover* foi questionada, assim como a falta de atenção a processos e estruturas da política doméstica³⁹. Não foi possível explicar a política de obstrução liderada por de Gaulle no Conselho, na década de sessenta. Nos anos setenta, os aspectos intergovernamentais da Comunidade foram reforçados com a criação do Conselho Europeu e Ernst Haas chegou à drástica conclusão de que a teoria de integração regional estava obsoleta⁴⁰.

2.1.2. INTERGOVERNAMENTALISMO

O período conturbado de integração europeia no final dos anos sessenta facilitou o surgimento de uma teoria concorrente: o intergovernamentalismo, que se origina do movimento realista nas Relações Internacionais.

38 Niemann, A. & P.C. Schmitter, "Neofunctionalism," in Wiener, A. & T. DIEZ (eds.), *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press, second edition, 2009, pp. 45-66.

39 Moravcsik, A., "Preferences and Power in the European Community: a Liberal Intergovernmentalist Approach," *Journal of Common Market Studies* 31, 1993, pp. 473-524.

40 Haas, E. B., "Turbulent fields and the theory of regional integration," *International Organization* 30(2) (1976), pp. 173-212 cited in Niemann & Schmitter, "Neofunctionalism", pp. 51-53.

Proponentes dessa teoria acreditam no papel central dos estados soberanos, considerados agentes racionais que buscam promover e maximizar seus interesses. Eles acreditam que os estados-nações, longe de serem obsoletos, são fortalecidos com o processo de integração que desejam e que controlam⁴¹. A cooperação europeia é então explicada por uma estratégia racional de líderes nacionais que, em um contexto de crescente interdependência econômica, pretendem controlar com mais eficiência problemas específicos, compartilhando aspectos limitados de suas soberanias. Desta forma, o processo continua sendo controlado pelos interesses nacionais que prejudicam o surgimento de uma política verdadeiramente supranacional, e é apenas o resultado de negociações entre os estados membros (barganha interestado). A Comissão é considerada uma simples secretaria e as instituições supranacionais, em geral, são vistas como ferramentas nas mãos dos estados-nações⁴².

Andrew Moravcsik revigorou essa abordagem oferecendo sua própria interpretação do processo de integração europeia chamada “intergovernamentalismo liberal”⁴³. Seu modelo explica o processo de integração em três estágios. Primeiro, os líderes do governo reúnem os interesses de suas respectivas nações e articulam esses interesses em uma posição nacional. Posteriormente, cada estado defende

41 Hoffman, S., “Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe,” *Daedalus* 95, 1966, pp. 862-915.

42 Diez, T. & A. Wiener, “Introducing the Mosaic of Integration Theory,” in Wiener, A. & T. Diez (eds.), *op. cit.*, pp. 7-8.

43 Moravcsik, A., *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*, Ithaca/London: Cornell University Press/Routledge, 1998.

sua posição nacional na mesa de negociação, em nível europeu, onde os acordos realizados refletem o poder relativo de cada estado membro. Por fim, Moravcsik conta com a escolha racional para explicar a decisão dos estados de delegar poderes ou compartilhar a soberania em uma instituição supranacional. Os estados escolhem o arranjo institucional que facilita a ação coletiva, reduzindo os custos e aumentando os benefícios mútuos, ao passo que garantem que os compromissos sejam honrados pelos parceiros. A integração europeia é vista como uma estratégia para que esses agentes maximizem seus ganhos, que não possuem autonomia inerente ou inércia⁴⁴. De acordo com Moravcsik, a UE é vista da melhor forma como um “regime internacional para coordenação de políticas”⁴⁵.

2.1.3. FEDERALISMO

Uma terceira forma, entre outras, foi apresentada pela teoria do federalismo⁴⁶. Proponentes de uma abordagem federalista analítica (não normativa) estudam a integração nacional e regional de forma sistemática e buscam explicar seus resultados. No caso da UE, eles caminham em direção oposta dos intergovernamentalistas, atribuindo um papel crucial ao nível supranacional como o verdadeiro centro para a tomada de decisão. Porém, ao mesmo tempo, refutam as teorias neofuncionalistas, estimando a ausência de

44 Pollack, M. A., “Theorizing EU policy-making”, pp. 15-42. Schimmelfenning, F., “Liberal Intergovernmentalism” in Wiener, A. & T. Diez (eds.), *European Integration theory*, Oxford: Oxford University Press, 2004, pp. 75-94.

45 Moravcsik, A., *op. cit.*, 1993, p. 480.

46 Burgess, M., “Federalism,” in A. Wiener & T. Diez (eds.), *op. cit.*, 2009, pp. 25-44.

efeitos *spillover* entre os setores públicos, pois o interesse e a disposição dos estados membros continuam sendo fundamentais ao progresso do processo de integração. Eles consideram que a UE seja melhor compreendida como uma forma de federalismo cooperativo, com tomada conjunta de decisões e poderes executivo e legislativo compartilhados⁴⁷.

2.1.4. TEORIAS DA ERA PÓS-MAASTRICHT

Recentemente, houve uma renovação dos debates entre as grandes teorias da integração europeia, que considera o período pós-Maastricht um período peculiar.

Hooghe e Marks desenvolveram uma estrutura pós-funcionalista⁴⁸. Eles consideram que a integração europeia tenha sido politizada desde Maastricht, resultando no maior engajamento de públicos de massa e no destaque de questões da UE em nível nacional. Essa politização e os padrões domésticos do conflito restringiram o curso e o conteúdo da integração da UE conforme o espaço de manobra dos governos foi ficando mais limitado. Após o longo período de “consenso permissivo”, o contexto pós-Maastricht é caracterizado como um período de dissenso restritivo: os governos nacionais estão de mãos atadas no que diz respeito à solução das questões europeias, pois precisam considerar mais a opinião pública eurocética⁴⁹.

47 Börzel, T.A. & M.O. Hosli, “Brussels between Bern and Berlin: Comparative federalism meets the European Union”, *Governance*, 16(2), 2003, pp. 179-202.

48 Hooghe, L., & G. Marks, “A postfunctionalist theory of European integration: from permissive consensus to constraining dissensus”, *British Journal of Political Science* 39(1), 2008, pp. 1-23.

49 Down, I., & C. Wilson, “From ‘Permissive Consensus’ to ‘Constraining Dissensus’: A Polarizing Union?”, *Acta Politica*, 43 (2008, pp. 26-49).

De forma alternativa, o novo intergovernamentalismo considera a era pós-Maastricht como uma nova fase do processo de integração, com expansão do escopo da UE, mas sem aumento do supranacionalismo⁵⁰. Os estados membros intensificaram a coordenação de políticas, mas evitaram transferir novos ou mais poderes às instituições supranacionais tradicionais, como a Comissão Europeia. Em um contexto de crescente desencantamento com a democracia representativa, eles alegam a existência de uma mudança em direção a modelos descentralizados e informais de decisão e elaboração de políticas na Europa.

2.2. A “NORMALIZAÇÃO” DOS ESTUDOS SOBRE A UE

A partir do final dos anos oitenta e nos anos noventa, o nível europeu deixou de ser visto apenas como uma variável dependente e houve uma mudança de foco em direção a uma política comparativa. A UE agora é compreendida como um sistema político, um espaço de decisão que pode ser estudado com os mesmos métodos, ferramentas e teorias utilizados nos estudos dos sistemas políticos nacionais⁵¹.

2.2.1 NOVO INSTITUCIONALISMO E A UE

Os neoinstitucionalistas recorreram a literaturas sobre política comparativa para analisarem o trabalho das

50 Consulte os debates sobre o novo intergovernamentalismo: Bickerton, C., D. Hodson & U. Puetter, “The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era”, *Journal of Common Market Studies*, 53 (4), 2015, pp. 703-722; Schimmelfenning, F., “What’s the News in ‘New Intergovernmentalism’? A Critique of Bickerton, Hodson and Puetter”, *Journal of Common Market Studies*, 53 (4), 2015, pp. 723- 730.

51 Hix, S., *The Political System of the European Union*, Basingstoke/Hampshire: Macmillan Press, 1999.

instituições da UE⁵². Eles abordaram, de forma convincente, o processo de integração como algo dependente do caminho, demonstrando a adesividade das instituições da UE e a forma como elas podem definir trajetórias históricas ao longo do tempo⁵³. Essa abordagem teórica se tornou gradualmente dominante e deu origem a diferentes variantes. Entretanto, todos os neoinstitucionalistas têm a mesma opinião sobre a importância das instituições e acreditam que elas influenciam o processo político e as políticas públicas da UE.

2.2.2 ABORDAGENS SOCIOLÓGICAS À INTEGRAÇÃO EUROPEIA

As abordagens sociológicas à integração colocam os agentes no centro da análise. É um trabalho muito discrepante, tanto pelos métodos empregados (de pesquisa etnográfica qualitativa a trabalho demográfico quantitativo) quanto pelos conteúdos estudados⁵⁴. Os autores se preocupam com a sociologia da ação pública, a questão da legitimidade e do jogo de poderes, a transformação das corporações nacionais e transnacionais, ou até mesmo com os indivíduos e a forma como interagem com as instituições⁵⁵. Eles enfatizam a importância de estudar a dimensão social

52 March, J.G. & J. P. Olsen, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life," *American Political Science Review* 78(3), 1984, pp. 734-749; March, J. G. & J. P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational basis of Politics* New York: The Free Press, 1989.

53 Pierson, P., "The path to European integration: a historical institutionalist analysis," *Comparative political studies* 29, 1996, pp. 123-163; Scharpf, F.W., "The joint decision trap: Lessons from German Federalism and European integration," *Public Administration* 66, 1988, pp. 239-278.

54 Saurugger, S. & F. Mérand, ed., "Mainstreaming Sociology in EU Studies", *Comparative European Politics*, 8 (1, *special issue*), 2010.

55 Fligstein, N., *Euroclash, the EU, European Identity and the Future of Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2008; Kauppi, N., *Democracy, Social Resources and Political Power in the European Union*, Manchester: Manchester University Press, 2005.

da UE e as ligações entre as instituições da UE e a sociedade europeia.

2.2.3 A VIRADA CONSTRUTIVISTA NOS ESTUDOS EUROPEUS

As abordagens construtivistas enfatizam o aspecto da “realidade” construído socialmente⁵⁶. Elas complementam outras abordagens enfatizando que agentes humanos não existem de forma independente de seu ambiente social e sistemas compartilhados de valores. Os proponentes dessas abordagens são especialmente interessados na natureza da identidade europeia, nos processos de socialização e na disseminação dos padrões no sistema político da UE⁵⁷. Eles também estudam as práticas comunicativas e os significados da Europa para determinarem como a UE é construída de forma discursiva e até que ponto há o desenvolvimento de uma esfera pública europeia⁵⁸. Eles tentam demonstrar que as instituições europeias definem os comportamentos, as preferências e as identidades dos indivíduos e dos governos⁵⁹.

2.2.4 A ABORDAGEM DA GOVERNANÇA

A “abordagem da governança” tem como objetivo considerar o sistema socioeconômico e político da UE como

56 Checkel, J.T., “Social constructivism in Global and European Politics: a review essay,” *Review of International Studies* 30(2) 2004, pp. 230-231.

57 Checkel, J.T., *International Institutions and Socialization in Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

58 Diez, T., “Speaking ‘Europe’: the politics of integration discourse,” *Journal of European Public Policy* 6(4), 1999, pp. 598-613; Risse, T., “Let’s argue! Communicative action and world politics,” *International organization* 54, 2000, pp. 1-39.

59 Christiansen, T., K.E. Jørgensen & A. Wiener, *The Social Construction of Europe*, London: Sage, 2001; Risse, T., “Social Constructivism and European Integration,” in Wiener, A. & T. Diez (eds.), *op. cit.*, pp. 144-160.

uma articulação não hierárquica entre os diferentes níveis e linhas de poder⁶⁰. Governança é definida como “uma configuração policêntrica na qual padrões de coordenação horizontal entre subsistemas sociais prevalecem às custas de noções de autoridade política e soberania, que apenas ocupam um lugar dentre outros”⁶¹. Essas abordagens não enxergam o regime europeu como uma organização internacional tradicional, nem como um sistema político clássico, mas sim como um novo sistema de governança sem um governo.

2.2.5 SOCIOLOGIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Junto com os comparativistas, os estudiosos das Relações Internacionais também desenvolveram novas ferramentas teóricas para estudar a UE. As abordagens sociológicas, por exemplo, enfatizam o papel mutante do estado-nação. Embora ele continue sendo um agente importante, o estado enfrenta concorrência com outros tipos de agentes com a internacionalização da economia e o surgimento de relações transnacionais entre movimentos sociais⁶². Diversos estudiosos estudaram, então, o surgimento desses novos movimentos sociais, a transferência de valores e ideias, mas também os fluxos culturais e religiosos entre as fronteiras europeias⁶³. Eles também desenvolveram noções como

60 Peters, G. & J. Pierre, “Governance Approaches”, in Wiener, A. & T. Diez (eds.), *op. cit.*, pp. 91-104; Rhodes, R.A.W., “The new governance. Governing without government,” *Political Studies* 44, 1996, pp. 652-657.

61 Saurugger, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, 227.

62 Keohane, R. & J.S. Nye (eds.), “Transnational Relations and World Politics: An Introduction,” *International Organization* 25(3), 1971, pp. 329-349.

63 Guiraudon, V. & G. Lahav, “A Reappraisal of the State sovereignty debate,” *Comparative Political Studies* 33(2), 2000, pp. 163-195; Tarrow, S., *The New Transnational Activism*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

“poder dos civis” e “poder normativo” para caracterizar a influência das normas e dos valores da UE no mundo.

2.2.6 NOVO REGIONALISMO

O regionalismo atraiu um interesse renovado recentemente, denominado “novo regionalismo”⁶⁴. Nesse contexto, os estudiosos buscaram compreender por que os estados-nações cooperam entre organizações internacionais e, mais especificamente, como é possível explicar o número crescente de instituições de cooperação regional em todo o mundo (Mercosul, Asean, etc.) e se a comparação poderia ser uma ferramenta útil para compreender os diferentes casos de integração regional.

2.3. EUROPEIZAÇÃO

A literatura teórica e empírica sobre europeização representa uma grande tendência nos estudos europeus desde o início dos anos noventa. Ela progressivamente se tornou um rótulo abrangente para investigar todos os tipos de transformações em diversos objetos (instituições, organizações, políticas, paradigmas, ideias, percepções, agentes...), induzidas pela unificação econômica, social, jurídica e política da Europa⁶⁵. A europeização, como conceito, foi definida de diversas formas. É possível distinguir quatro principais visões:

64 Saurugger, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, pp. 377-397; Söderbaum, F. & T.M. Shaw (eds.), *Theories of New Regionalism. A Palgrave Reader*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.

65 Graziano, P. & M.P. Vink, “Europeanisation: concept, theory and methods,” in Bulmer, S. & C. Lequesne (eds.), *The Member States of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2013, pp. 31-54; Ladrech, R., *Europeanization and national politics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.

1. Abordagem “de cima para baixo” ou “decrecente”. Mudanças acontecem a partir do impacto da União nas políticas nacionais: os estados são vistos como reativos em relação às mudanças que ocorrem na UE.
2. Abordagem “de baixo para cima” ou “ascendente”. A europeização ocorre quando os estados começam a afetar as políticas da UE em determinada área⁶⁶. Estudos insistem na contribuição nacional para elaboração de políticas da UE.
3. Alguns autores também definiram uma abordagem “horizontal” de europeização. Essa abordagem foca na transferência de política, políticas públicas e elaboração de políticas entre os estados membros no contexto da integração europeia, mas na ausência de normas restritivas da UE.
4. Mais recentemente, pesquisadores tentaram propor uma abordagem mais inclusiva de europeização que considera os três fenômenos acima⁶⁷. A europeização é vista, então, como o resultado de interações constantes entre os países e a Europa, ou até mesmo como resultado de processos de difusão horizontais.

66 Bulmer, S. & C. Radaelli, “The Europeanization of National Policy”, in Bulmer, S. & C. Lequesne, *op. cit.*, p. 340.

67 Flockhart, T. “Europeanization or EU -ization? The Transfer of European Norms across Time and Space”, *Journal of Common Market Studies* 48 (4), 2010, pp. 787-810.

SEÇÃO 2: INSTITUIÇÕES DA UE – COMPOSIÇÃO, ESTRUTURA E TAREFAS



Por muito tempo, foi bem difícil distinguir o poder executivo do legislativo na UE. Contudo, devido a um processo de parlamentarização constante da UE, e à criação e então institucionalização do Conselho Europeu, as coisas se tornaram mais claras. Hoje, é possível descrever o sistema institucional da UE como uma estrutura quadripartite.

- De um lado, há um poder executivo composto:
 - pelo Conselho Europeu, que exerce – mais ou menos o papel de um chefe de estado coletivo;
 - e pela Comissão, que atua como um governo e administração central (Comissão).
- De outro, há um poder legislativo composto pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, que podem ser assimilados como a câmara baixa e a câmara alta em um parlamento dividido em dois níveis.



III

A COMISSÃO EUROPEIA

A presente seção aborda a Comissão, que possui poderes legislativos, poderes executivos e, até mesmo, certos poderes judiciários, mas aparece hoje como uma espécie de governo da UE. Originalmente, a Comissão é a instituição central da Comunidade. Atualmente, apesar da criação e institucionalização do Conselho Europeu, ela continua exercendo um papel crucial por diversas razões.

1. Primeiro, é o elemento mais original do regime da UE, a instituição *sui generis*, ao redor da qual o sistema e o “método comunitário” são organizados.
2. A Comissão também exerce monopólio sobre a iniciativa legislativa em boa parte das áreas. Como tal, exerce um papel significativo na identificação de problemas, elaboração de pautas e determinação do futuro da UE.
3. A Comissão permanece a principal interlocutora dos governos e de grupos especiais de interesse.

4. Também atua como mediadora entre as posições dos estados membros nas negociações europeias. Sua influência é ampliada por sua missão específica de supervisionar a correta implementação do direito da UE.
5. A Comissão também desempenha um papel central na implementação de políticas e possui sua própria jurisdição com relação a determinadas diretrizes, incluindo questões referentes à concorrência. Exerce uma função proeminente na supervisão dos processos de pré-adesão e ampliação, e atua nas negociações internacionais, incluindo comércio internacional, em nome do Conselho.
6. Por fim, é responsável pela mediação com os cidadãos e com as organizações da sociedade civil, e pela política de comunicação da UE⁶⁸.

3.1. A COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO

É importante distinguir a Comissão como órgão político e como órgão administrativo.

3.1.1. ÓRGÃO POLÍTICO

A Comissão possui 28 membros, um por estado membro. Os Comissários são eleitos por suas habilidades gerais e por

68 Coombes, D.L., *Politics and Bureaucracy in the European Community: A portrait of the Commission of the EEC*: London: Allen & Unwin, 1970; Dimitrakopoulos, D.G., *The Changing European Commission*, Manchester/ New York: Manchester University Press, 2004; Spence, D. & G. Edwards (eds.), *The European Commission*, London: J. Harper Publishing, 3rd ed., 2006.

não defender os interesses de seus estados. O método de nomeação evoluiu muito ao longo do tempo.

A partir do Tratado de Lisboa (artigo 17.2), o processo de nomeação possui sete estágios e deve ser concluído em até seis meses após as eleições europeias:

1. O Conselho Europeu, atuando por maioria qualificada, propõe um candidato ao presidente da Comissão.
2. O candidato é “eleito” pelo Parlamento Europeu por maioria de seus membros.
3. O Conselho Europeu designa, por maioria qualificada e com a anuência do presidente, os demais Comissários com base nas sugestões feitas por cada estado membro.
4. O presidente livremente atribui pastas e vice-presidências.
5. O Parlamento Europeu entrevista os candidatos em seus comitês parlamentares relevantes.
6. O Parlamento Europeu vota pela nomeação da Comissão como um órgão. Na verdade, o Parlamento pode, primeiramente, comentar sobre a composição da Comissão para realizar ajustes, conforme aconteceu em 2004 e novamente em 2009.
7. O Conselho Europeu, atuando por maioria qualificada, nomeia a Comissão que terá um mandato de cinco anos. O presidente continua livre para alterar a distribuição de pastas no colégio, especialmente com a saída de Comissários enquanto o mandato da Comissão estiver em vigor.

A Comissão opera com base no princípio da colegialidade: decisões importantes são tomadas por todos os membros e não individualmente. A Comissão adota as principais decisões por maioria de votos e o presidente é considerado indivíduo igual. Diferentemente de um primeiro-ministro, ele não pode impor sua preferência. Na verdade, o presidente raramente recorre ao voto e sempre busca o consenso. As decisões são geralmente tomadas por “consenso negativo”, ou seja, elas são adotadas caso nenhum membro se oponha explicitamente.

3.1.2. ÓRGÃO ADMINISTRATIVO

Possui mais de 28 mil membros permanentes e o maior suporte administrativo entre todas as instituições da UE⁶⁹. É dividida em 31 Diretorias-Gerais (DGs), 16 Departamentos de Serviço e 6 Agências Executivas⁷⁰. Cada diretoria-geral fica encarregada de uma área específica e é controlada por um diretor-geral que se reporta a um Comissário. As DGs são divididas em diretorias e cada diretoria é dividida ainda em unidades, mas o tamanho e a organização de cada DG e serviço varia bastante.

Os funcionários da Comissão estão, em sua maioria, sediados em Bruxelas e Luxemburgo. A administração da Comissão é chefiada pelo secretário-geral, um agente importante, caracterizado por sua influência, discricção e estabilidade. O secretário-geral auxilia o presidente

69 Corbett, R., J. Peterson & E. Bomberg, “The EU’s institutions,” in E. Bomberg, J. Peterson, & R. Corbett (eds.), *The European Union, How does it work?*, Oxford: Oxford University Press, 3rd edition, 2012, 53.

70 Lista completa disponível no endereço <http://ec.europa.eu/info/departments_en>.

da Comissão na preparação do trabalho da instituição e desempenha um papel central nas relações com outras instituições da UE. O secretário-geral também é responsável pela coordenação interdepartamental na Comissão. Ele deve garantir consultas bem-sucedidas entre as DGs e os serviços envolvidos no mesmo relatório antes do envio ao Colégio de Comissários⁷¹.

3.2. OS PODERES DA COMISSÃO

A Comissão possui inúmeros poderes, que correspondem apenas parcialmente àqueles de um governo nacional. De forma geral, ela exerce quatro funções principais.

3.2.1. O PODER DA INICIATIVA LEGISLATIVA

A Comissão exerce um quase monopólio nessa área e deve, como parte de sua missão, formular propostas legislativas. Seu papel é crucial. Há duas estruturas distintas:

- no que diz respeito a políticas comuns, sua iniciativa legislativa é exclusiva, exceto conforme previsto no tratado. Ela desenvolve textos legislativos e os envia ao Parlamento Europeu e ao Conselho para deliberação.

71 A Comissão esporadicamente estabelece grupos interdepartamentais ou “forças-tarefa” para regulamentar problemas específicos de coordenação. Doutriaux & Lequesne, *Les institutions de l'Union européenne*, Paris: La Documentation Française, 2013, p.70; McDonald, “Identities in the European Commission”, in Nugent, N. (ed.), *At the Heart of the Union: Studies of the European Commission*, Basingstoke/New York: Macmillan/St Martin's Press, 1st ed., 1997, pp. 51-72; Nugent, N., *The European Commission*, London: Palgrave Macmillan, 2001; Stevens, A. & Stevens, H., *Brussels Bureaucrats?: The Administration of the European Union*, Basingstoke/New York: Palgrave, 2001.

- No que diz respeito à Política Externa e de Segurança Comum, a Comissão compartilha sua iniciativa legislativa com os estados membros; e com eles e com o Banco Central Europeu em relação à União Econômica e Monetária.

3.2.2. ÓRGÃO EXECUTIVO

Em alguns casos e domínios, o Conselho pode reter poderes executivos ou delegá-los à Comissão, sujeito a condições específicas⁷². Essa função executiva é especialmente importante nos domínios jurisdicionais exclusivos à UE, principalmente em matérias referentes à política de concorrência. Como órgão executivo da UE, é também responsável por gerenciar e implementar o orçamento.

3.2.3. GUARDIÃ DOS TRATADOS

A Comissão deve direcionar suas ações de acordo com os Tratados e garantir a aplicação dos mesmos e da legislação secundária da UE, buscando por quebras na legislação da Comunidade (especialmente nos estados membros) mediante sua própria iniciativa ou, na maioria dos casos, por indicação.

⁷² Para uma descrição completa da comitologia e de seus comitês, consulte abaixo a seção dedicada aos “grupos” do Conselho.

3.2.4. REPRESENTANTE EXTERNO

Por fim, a Comissão é o representante externo da UE, exceto no que diz respeito à Política Externa e de Segurança Comum, para a qual há o alto representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança.



IV

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA

4.1. ORGANIZAÇÃO DO CONSELHO

O Conselho é formado pelos representantes dos estados membros em nível ministerial, que estão autorizados a atuar em nome de seus governos e normalmente se reúnem em Bruxelas. Possui seis principais componentes: a Presidência, o alto representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, as configurações, a Secretaria-Geral, o COREPER (Comitê de Representantes Permanentes) e comitês especiais e, por fim, os grupos e comitês.

4.1.1. A PRESIDÊNCIA DO CONSELHO

A presidência do Conselho se reveza entre o governo de cada estado membro e tem duração de seis meses. A presidência convoca assembleias, elabora a pauta e administra as diversas configurações do Conselho. Ela também organiza e participa de reuniões de comitês e de grupos de trabalho.

4.1.2. ALTO REPRESENTANTE DA UNIÃO PARA OS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E A POLÍTICA DE SEGURANÇA

O alto representante é nomeado pelo Conselho Europeu com anuência do presidente da Comissão. Ele é um membro do Conselho, do Conselho Europeu e da Comissão – como vice-presidente e Comissário para Relações Externas. Ele lidera a PESC da UE e preside o Conselho de Assuntos Externos. O alto representante representa a UE no cenário internacional no que diz respeito à PESC e é apoiado por um Serviço Europeu para a Ação Externa, composto por oficiais do Conselho, da Comissão e serviços diplomáticos nacionais⁷³.

4.1.3. CONFIGURAÇÃO DO CONSELHO

A composição do Conselho difere dependendo do assunto. O número de configurações especializadas é limitado a dez: Assuntos Gerais; Relações Externas; Assuntos Econômicos e Financeiros; Justiça e Assuntos Internos; Emprego, Política Social, Assuntos Voltados à Saúde e ao Consumidor; Concorrência; Transporte, Telecomunicações e Energia; Agricultura e Pescas; Meio Ambiente; Educação, Juventude, Cultura e Desporto.

4.1.4. SECRETARIA-GERAL

A principal tarefa da Secretaria-Geral é garantir a correta operação do Conselho. Seus oficiais participam de grupos

⁷³ A função do alto representante/vice-presidente e do SEAE será abordada em mais detalhes no capítulo 4, que foca na ação externa da UE.

de trabalho, COREPER e reuniões ministeriais, elaboram relatórios e realizam o trabalho de registro. A Secretaria também presta assessoria à presidência. Possui 3.500 servidores públicos e é chefiada por um secretário-geral, que é nomeado pelo Conselho. A Secretaria-Geral também possui um departamento jurídico muito importante, cujos representantes participam de reuniões e verificam a base jurídica das propostas da Comissão.

4.1.5. OS COMITÊS DE REPRESENTANTES PERMANENTES (COREPER)

COREPER significa “Comitê de Representantes Permanentes”. Os diplomatas do COREPER representam os estados membros nas instituições europeias. Cada estado possui, além de sua embaixada na Bélgica, uma representação permanente próxima à UE, sediada em Bruxelas e chefiada pelo Representante Permanente ou seu designado. O COREPER é responsável por preparar os trabalhos dos ministros, deve confirmar os acordos negociados pelos grupos de trabalho e encontrar soluções para questões problemáticas. Ele atua como uma espécie de filtro entre a Comissão e o Conselho, supervisionando a qualidade dos textos jurídicos no que diz respeito à subsidiariedade e à legislação da Comunidade, e prepara as discussões e decisões do Conselho⁷⁴. O COREPER é organizado em duas seções: o COREPER II gerencia os dossiês das configurações de Assuntos Econômicos e

74 Hayes-Renshaw, F. & H. Wallace, *The Council of Ministers*, London: Palgrave and Macmillan, 1997; Lewis, J., “Is the ‘Hard Bargaining’ Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Elections Directive,” *Journal of Common Market Studies*36(4), 1998, pp. 479-504.

Financeiros (ECOFIN), Assuntos Gerais, Justiça e Assuntos Internos, e Assuntos Externos do Conselho. O COREPER I prepara todas as demais configurações do Conselho.

4.1.6. GRUPOS E ÓRGÃOS DA “COMITOLOGIA”

Além do COREPER, existe uma vasta rede de grupos para garantir a preparação dos trabalhos do Conselho. Os grupos de especialistas ajudam na formulação das propostas legislativas da Comissão, apresentando pareceres ao Conselho. Esses grupos são compostos por oficiais das representações permanentes. Os grupos de trabalho são responsáveis por preparar o trabalho do COREPER e do Conselho e, especialmente, por atingir consensos. Eles também são compostos por oficiais das representações permanentes. Por fim, há diversos comitês que desempenham papéis importantes no processo de “comitologia” do Conselho⁷⁵.

4.2. OS PODERES DO CONSELHO

O Conselho exerce uma variedade de poderes:

1. Adota a legislação europeia proposta pela Comissão, em conjunto com o Parlamento Europeu na maioria das áreas;
2. Exerce as funções executivas não delegadas à Comissão e normalmente possui influência indireta

⁷⁵ O termo “comitologia” se refere ao conjunto de procedimentos por meio do qual a Comissão Europeia exerce os poderes que lhe foram conferidos pelo legislador da UE, com a assistência dos comitês de representantes dos países da UE. Esses comitês de comitologia são presididos por um oficial da Comissão e apresentam pareceres sobre a implementação de leis propostas pela Comissão.

por meio de comitologia ou de atos delegados. Também possui poderes executivos específicos com relação à PESC e para cooperação em matérias criminais;

3. Aprova o orçamento anual da UE e de suas instituições em conjunto com o Parlamento Europeu, com base na proposta da Comissão;
4. Coordena as Orientações Gerais para as Políticas Econômicas (BEPGs). Na verdade, os estados membros implementam uma política econômica global baseada na coordenação de suas políticas econômicas nacionais na configuração ECOFIN do Conselho;
5. Pode concluir acordos internacionais entre a UE e outros países ou organizações internacionais;
6. Define a Política Externa e de Segurança Comum da UE com base nas diretrizes estabelecidas pelo Conselho Europeu;
7. Coordena a cooperação entre os tribunais e as forças policiais nacionais em matérias criminais, como parte da estrutura de “Justiça e Assuntos Internos” do Conselho⁷⁶.

76 Christiansen, T., “The Council of Ministers: Facilitating interaction and developing actorness in the EU,” in J.J. Richardson (ed.), *European Union: Power and Policy-making*, London/New York: Routledge, 2006, pp. 147-170; Hayes-Renshaw, F. & H. Wallace, *op. cit.*, 1997.

4.3. AS ATIVIDADES E OPERAÇÕES DO CONSELHO

As operações do Conselho variam de acordo com a natureza dos poderes que implementa e com a lógica (integrada ou intergovernamental) que rege esses poderes. Especificamente com relação à adoção da legislação, o procedimento possui seis etapas principais:

1. A proposta da Comissão enviada ao Conselho é traduzida para os 24 idiomas oficiais da UE⁷⁷. É então distribuída à Secretaria-Geral e às Representações Permanentes dos estados membros, que solicitam instruções de seus respectivos governos e administrações.
2. A proposta é considerada pelos grupos de trabalho do Conselho, que podem ser um dos grupos existentes ou um grupo *ad hoc* criado para a ocasião. A Comissão apresenta seu texto, e a presidência organiza mesas-redondas para coletar os pareceres dos diversos oficiais nacionais.
3. A Secretaria-Geral prepara um relatório com base no trabalho dos grupos relevantes, que é enviado à configuração competente do COREPER ou a um comitê especial.
4. No COREPER (I ou II) ou na reunião de um comitê especial, a pauta distingue pontos “I”, para os quais há um acordo negociado pelo grupo de

77 Os idiomas oficiais da UE são: búlgaro, língua croata, checo, dinamarquês, holandês, inglês, estoniano, francês, finlandês, alemão, grego, húngaro, irlandês, italiano, letonês, lituano, maltês, polonês, português, romeno, eslovaco, esloveno, espanhol, sueco.

trabalho e que são analisados muito rapidamente, e pontos “II”, que são problemáticos e precisam ser discutidos novamente em detalhes para soluções.

5. Ao final da reunião, a Secretaria-Geral redige um novo relatório e adota a pauta da configuração competente do Conselho. Pontos “A” são aqueles para os quais há um acordo e pontos “B” ainda precisam de negociação.
6. O Conselho se reúne para validar rapidamente os pontos “A”, para discutir detalhadamente os pontos “B” e, por fim, para votar.



V

O PARLAMENTO EUROPEU

5.1. A COMPOSIÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

Os 751 Membros do Parlamento Europeu (MPES) são eleitos por sufrágio universal direto. A alocação nacional de cadeiras se dá após negociações entre os estados membros com base em um princípio de equilíbrio entre a representação dos cidadãos de acordo com a demografia de cada estado, e uma representação mínima dos estados menos populosos. O funcionamento do Parlamento Europeu (PE) não conta apenas com os MPES, mas também com entidades que possuem poderes significativos: grupos políticos, comitês parlamentares, delegações interparlamentares e órgãos hierárquicos.

5.1.1. OS GRUPOS POLÍTICOS

Os MPES decidiram, a partir de 1953, dar precedência às suas crenças políticas no lugar de suas nacionalidades, escolhendo as cadeiras de acordo com suas visões

ideológicas. Hoje, a criação de um grupo político requer 25 membros de pelo menos um quarto dos estados membros. O cenário político do Parlamento é muito estável, pois os seis partidos políticos abaixo são rotineiramente encontrados no Parlamento: democratas cristãos, democratas sociais, liberais, ambientalistas, os de extrema esquerda e os eurocéticos/soberanistas⁷⁸. As alianças que permitem a adoção da legislação são variáveis e específicas às questões abordadas. Tensões entre eurófilos e eurocéticos são especialmente disseminadas⁷⁹ e contribuem com a habilidade do Parlamento Europeu de decidir, contornando a divisão entre esquerda e direita. As deliberações da Assembleia podem ser ainda governadas por divisões nacionais, que são raramente explícitas, porém, por vezes decisivas.

Todas essas divisões são mais ou menos perceptíveis dependendo do contexto interinstitucional. De forma geral, a necessidade de fazer a voz do Parlamento ser ouvida no triângulo com o Conselho e a Comissão é extremamente importante para reduzir antagonismos na Assembleia. A maioria leva, com bastante frequência, a um acordo entre os dois grandes grupos, o Partido do Povo Europeu de direita (EPP) e os Socialistas e Democratas de esquerda (S&D). Esses dois grupos principais possuem um nível relativamente alto de coesão interna, que é principalmente o resultado de uma extensa divisão do trabalho.

78 Corbett, J., F. Jacobs, & T. Shackleton, *The European Parliament*, London : John Harper Publishing, 2011, pp. 71-75; Delwit, P. & De Waele, J.M., "Les élections européennes et l'évolution des groupes politiques au Parlement européen," in Telò, M. (ed.), *Démocratie et construction européenne*, Brussels: Éd. de l'Université de Bruxelles, 1995, pp. 277-291.

79 Brack, N., "The roles of Eurosceptic Members of the European Parliament and their implications for the EU", *International Political Science Review*, 36(3), 2015, pp. 337-350.

Grupos políticos são componentes centrais da organização e da deliberação do Parlamento Europeu. Eles desempenham um papel crucial na socialização e no treinamento dos MPEs, bem como na supervisão e organização dos trabalhos da Assembleia. Eles também possuem meios financeiros e logísticos significativos disponíveis. Portanto, os grupos são estruturas funcionais e vetores de influência essenciais aos MPEs. Por fim, os grupos exercem um papel essencial no desenvolvimento de posições majoritárias na Assembleia. Como o principal local de resolução e moderação de conflitos entre as delegações nacionais, eles contribuem com a agregação de posições heterogêneas de seus membros por meio de um processo deliberativo interno.

5.1.2. OS COMITÊS PARLAMENTARES E AS DELEGAÇÕES INTERPARLAMENTARES

O Parlamento Europeu organiza boa parte de seus trabalhos em comitês, com base em uma divisão lógica das tarefas⁸⁰. Boa parte das discussões, trabalhos técnicos e negociações acontece nos comitês e grupos políticos, e não na sessão do plenário. Os MPEs podem criar quantos comitês considerarem necessários, bem como comitês temporários e comitês de investigação. Isso permite que eles se adaptem às responsabilidades e políticas flutuantes da UE. A autonomia organizacional do Parlamento tem desempenhado papel decisivo no exercício dos poderes legislativo, orçamentário e de controle dos MPEs, e em suas

80 Whitaker, R., *The European Parliament's Committees. National Party Influence and Legislative Empowerment*, London: Routledge, 2011; Fasone, C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova: Cedam, 2012.

demandas por extensão do último. O Parlamento Europeu atualmente possui 20 comitês parlamentares.

Além de um ou dois comitês parlamentares, cada MPE pertence a uma delegação interparlamentar, que é responsável por manter e desenvolver contatos internacionais para o Parlamento Europeu construindo relacionamentos com os Parlamentos nacionais e órgãos parlamentares de determinadas organizações internacionais (OTAN, PAP, Mercosul, etc.). As delegações desenvolvem atividades de cooperação com os parlamentos dos parceiros tradicionais da UE e promovem os valores da UE em outros estados.

5.1.3. OS ÓRGÃOS HIERÁRQUICOS DA ASSEMBLEIA

O Parlamento Europeu possui quatro órgãos hierárquicos, que tomam decisões importantes em relação à organização de trabalho da Assembleia (alocação de recursos, pauta, distribuição de relatórios entre os comitês, relações com outras instituições, etc.) e fornecem boa parte da “racionalização” de suas operações. O Bureau é o órgão encarregado dos assuntos financeiros e administrativos. É composto pelo presidente do Parlamento Europeu, 14 vice-presidentes e seis Questores eleitos pela Assembleia. A Conferência dos presidentes é composta pelo presidente do Parlamento e pelos presidentes dos grupos políticos. Ela é responsável pela organização do trabalho e do planejamento legislativo, alocação de responsabilidades e composição de comitês e delegações, bem como pelas relações com outras instituições da UE, Parlamentos nacionais e países externos.

A Conferência dos presidentes de Comitês é composta pelos presidentes de cada comitê permanente ou temporário. Ela se reúne aproximadamente uma vez ao mês e pode fazer recomendações à Conferência dos presidentes sobre o trabalho dos comitês e sobre a elaboração de pautas. A Conferência dos presidentes de delegações é uma réplica desse órgão no nível das delegações interparlamentares.

5.2. FUNÇÕES E PODERES DO PARLAMENTO EUROPEU

O Parlamento Europeu possui seis principais poderes, que correspondem apenas parcialmente àqueles de um Parlamento nacional:

1. O Parlamento possui poderes de deliberação com base no direito de adotar resoluções não legislativas (também conhecidas como “resoluções de iniciativa”). O Parlamento Europeu utiliza essas resoluções para expressar pareceres sobre questões internas da UE; para assumir uma posição em questões internacionais; para formular propostas legislativas à Comissão; e para formular propostas constitucionais.
2. O Parlamento Europeu possui poderes de controle significativos, incluindo o direito de questionar a Comissão e o Conselho; criação de comitês temporários de investigação; controle extensivo sobre o orçamento em conjunto com o Tribunal de Contas Europeu; utilização de informações de diversas fontes (Provedor de Justiça Europeu, petições de cidadãos aos Parlamento, etc.); e direito

de censurar coletivamente a Comissão. O Parlamento também monitora as tarefas executivas delegadas à Comissão.

3. O Parlamento Europeu é o colegislador da UE com adoção da grande maioria das leis europeias, em grande parte das áreas de competência da UE. O Parlamento possui poderes de tomada de decisão por meio de outros procedimentos, mais notavelmente via consulta (questões de natureza intergovernamental sobre as quais apenas pode emitir pareceres não vinculantes) e consentimento (em acordos internacionais e tratados de adesão, o Parlamento deve emitir pareceres vinculantes, mas não pode propor alterações).
4. Em questões orçamentárias, o Parlamento Europeu compartilha com o Conselho o poder de alterar, adotar e rejeitar projetos de orçamento elaborados pela Comissão. Possui poderes iguais aos do Conselho para todas as despesas. Ainda assim, é restrito pelo teto que se aplica ao orçamento geral de despesas, pelo programa de orçamento anual e pela sua completa ausência de poder relacionado a recursos. O Parlamento também é responsável por garantir a correta implementação do orçamento da UE pelo processo de “quitação do orçamento”.
5. O Parlamento possui poderes de nomeação. O presidente da Comissão é eleito pelo Conselho Europeu com base no resultado das eleições europeias e precisa ser eleito pelo Parlamento.

Após a eleição do presidente, o Parlamento aprova o Colégio de Comissários. Ele também participa da nomeação de outros agentes: o presidente do Banco Central Europeu, o Provedor de Justiça Europeu, etc.

6. Com relação à Política Externa e de Segurança Comum, aspectos da política de “Justiça e Assuntos Internos” e matérias abrangidas pelo Pacto Fiscal, o Parlamento exerce um papel mais marginal. Para a Política Externa e de Segurança, o Parlamento pode apenas fazer perguntas e recomendações sobre o assunto ao alto representante e ao Conselho (artigo 36 TEU). De forma semelhante, o Parlamento Europeu não possui influência efetiva na maioria dos aspectos intergovernamentais de cooperação em matérias criminais e não lhe é atribuído poderes formais pelo Pacto Fiscal.



VI

O CONSELHO EUROPEU

6.1. O PAPEL DO CONSELHO EUROPEU

O Conselho Europeu define a direção política geral da UE e suas prioridades. Não é uma das instituições legisladoras da UE e, conseqüentemente, não negocia ou adota leis da UE.

É semelhante a um “chefe de estado coletivo”. Seu papel é discutir questões importantes e problemas que surgem na estrutura da UE. O Conselho estabelece agendas para as políticas da UE, tradicionalmente adotando “conclusões” durante as reuniões do Conselho Europeu, que identificam questões preocupantes e medidas a serem tomadas.

O Tratado de Lisboa atribuiu ao Conselho Europeu as seguintes tarefas: nomeação de seu presidente permanente, proposta ao Parlamento sobre o nome do presidente da Comissão, nomeação do alto representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, estabelecimento da presidência rotativa do Conselho e decisão de realizar uma transição da votação por

unanimidade à votação por maioria qualificada no Conselho. O Conselho Europeu também exerce um papel central na política externa.

Durante suas reuniões, o Conselho Europeu adota declarações diplomáticas para comentar sobre a situação política internacional ou para reagir a eventos correntes. Também se reúne regularmente com os chefes de estado de países terceiros. Seu presidente exerce uma função representativa para a UE em assuntos relacionados à PESC. O presidente é a “face política da Europa”, junto com o presidente da Comissão, o alto representante e o presidente do Parlamento Europeu.

O Conselho Europeu define amplas políticas para a UE e formata o trabalho de outras instituições. A Comissão, o Conselho e o Parlamento são convocados a transformar suas conclusões e decisões políticas em atos legislativos, de acordo com o procedimento adequado.

6.2. A COMPOSIÇÃO DO CONSELHO EUROPEU

O Conselho Europeu é composto pelo presidente permanente, pelos chefes de estado ou governos dos estados membros da UE, pelo presidente da Comissão e pelo alto representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (artigo 15 TEU). O Conselho Europeu é institucionalmente ligado ao Conselho e à Comissão com a presença do alto representante, que também atua como Comissário para Relações Externas e controla, portanto, as reuniões do Conselho de Assuntos Estrangeiros. O Conselho Europeu é frequentado pelos ministros de Assuntos

Estrangeiros e por um membro da Comissão. O trabalho do Conselho Europeu recebe a assistência do secretário-geral do Conselho.

Desde o Tratado de Lisboa, o Conselho Europeu possui um presidente estável em tempo integral, nomeado por um mandato de dois anos e meio, que pode ser renovado uma única vez, e que não ocorre simultaneamente a nenhum mandato nacional. A missão geral do presidente é promover a coesão e a busca pelo comprometimento.

6.3. AS ATIVIDADES DO CONSELHO EUROPEU

O Conselho Europeu se reúne em Bruxelas de quatro a seis vezes ao ano. Seu presidente exerce um papel importante na organização dos trabalhos: ele convoca as reuniões, anuncia a pauta, reconhece os oradores, tira conclusões e empreende todos os esforços, incluindo “confessionais” (entrevistas individuais com o representante de cada país) para mediar possíveis conflitos. As decisões do Conselho Europeu são tomadas apenas por consenso, o que claramente o distingue do Conselho.

A reunião do Conselho Europeu tem duração de dois dias. O primeiro dia é aberto com um discurso do presidente do Parlamento Europeu. O Conselho Europeu então analisa os itens da pauta antes do almoço formal. Os trabalhos continuam durante toda a tarde. À noite, os chefes de estado e do governo participam de um jantar de trabalho. Nessa ocasião, os estados membros têm a oportunidade

se engajarem em diplomacia bilateral⁸¹. A maioria das discussões e consultas ocorre nesse momento: as negociações saíram do plenário e são realizadas em sessões mais informais⁸². O presidente do Conselho Europeu analisa as conclusões preliminares, que já foram analisadas pelo COREPER. O segundo dia é dedicado à consideração dessas conclusões preliminares. Elas são enviadas às delegações que devem imediatamente reportar quaisquer alterações aos seus encarregados. O Conselho Europeu atua com base no “consenso negativo”, no qual abster-se em se expressar significa aceitação. A reunião termina com coletivas de imprensa.

As conclusões alcançadas podem variar bastante: longas e detalhadas, ou bem sucintas, especialmente caso não se tenha chegado a um consenso. Há quatro tipos de dossiês:

1. Dossiês da “Comunidade”: essas conclusões contêm instruções para a Comissão e/ou o Conselho superarem obstáculos ou realizarem novas iniciativas.
2. Política externa: essas descobertas constituem posições políticas ou a articulação de “estratégias”, exigindo implementação pelo Conselho;
3. Questões orçamentárias: as conclusões são compostas de perspectivas financeiras, especialmente para o planejamento orçamentário a longo prazo;

81 Bulmer, S. & W. Wessels, *The European Council: Decision-making in European Politics*, London: Palgrave Macmillan, 1987, p. 54.

82 Tallberg, J., “Bargaining Power in the European Council,” *Journal of Common Market Studies* 46(3), 2008, pp. 685-708.

4. Reforma do tratado: a decisão política de abrir negociações fica a cargo do Conselho Europeu. Ele convoca a Conferência Intergovernamental (IGC) para esse fim. A Conferência inclui diplomatas e oficiais de alto escalão, e fornece instruções. Ao final dos trabalhos da IGC, um tratado preliminar é enviado ao Conselho Europeu. Em caso de consenso, o Conselho Europeu adota o tratado como acordo político. Ele é então enviado para ratificação nos diversos estados membros.



VII

ÓRGÃOS DE CONTROLE

Para serem efetivos e legítimos, os processos de tomada de decisão precisam ser supervisionados por órgãos de controle, ou seja, autoridades independentes que monitoram as responsabilidades e as atividades das instituições da UE, mas também dos estados membros. Os dois principais órgãos de controle na UE são o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Contas.

7.1. O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA

O Tribunal de Justiça da União Europeia abrange o próprio Tribunal de Justiça, o Tribunal Geral e os tribunais especializados. Garante o cumprimento da legislação primária (tratados) e da legislação secundária (padrões adotados pelas instituições da UE) e monitora a legalidade dos atos do Conselho, da Comissão e do Banco Central Europeu, bem como os atos do Parlamento e do Conselho Europeu destinados a produzirem efeitos legais contra terceiros.

O Tribunal de Justiça está sediado em Luxemburgo. É composto por um juiz por estado membro. A adequabilidade dos candidatos nomeados precisa ser avaliada por um painel de sete membros, incluindo ex-juízes da UE e da Suprema Corte nacional, e especialistas jurídicos. O Tribunal nomeia um presidente dentre esses juízes para um mandato de três anos, renovável. Os juízes são assistidos por secretários jurídicos e por advogados-gerais nomeados pelos estados membros. Tanto os juízes quanto os advogados-gerais são nomeados para um mandato de seis anos que pode ser renovado.

O Tribunal possui jurisdição sobre todas as políticas da UE. Diversos tipos de recursos judiciais (violação, anulação, não cumprimento de obrigação, processo de decisão prejudicial, etc.) estão disponíveis, conforme apropriado, aos estados membros, às instituições da UE e a “qualquer pessoa física ou jurídica”. O Tribunal, por meio de seus diversos procedimentos, ajuda a garantir que todos os agentes relevantes cumpram a legislação europeia.

O Tribunal de Justiça é assistido por um Tribunal Geral responsável por casos de primeira instância. O Tribunal Geral também possui um juiz por estado membro nomeado para um mandato de seis anos. A divisão das tarefas entre o Tribunal de Justiça e o Tribunal Geral é a seguinte: o Tribunal de Justiça é geralmente responsável pelo não cumprimento de obrigações pelos estados membros, em sua maioria reenvio prejudicial, e pelas apelações contra as decisões do Tribunal Geral em ações diretas. O Tribunal Geral julga casos de anulação, omissão, litígios relacionados à compensação

por quebra contratual e apelações do Tribunal da Função Pública da União Europeia.

Desde os anos sessenta, o Tribunal exerce um papel fundamental no processo de integração e, atualmente, é um importante agente no funcionamento da UE. Na verdade, o Tribunal vai muito além da interpretação técnica das normas escritas. Ele mobiliza seus poderes para dar força constitucional à legislação da Comunidade, estabelece os princípios básicos da ordem europeia, promove a integração e estimula o desenvolvimento de novas políticas quando o Conselho e a Comissão estiverem relativamente inativos.

7.2. O TRIBUNAL DE CONTAS

O Tribunal de Contas da UE está sediado em Luxemburgo e inclui um representante por estado membro. Os membros do Tribunal de Contas precisam pertencer ou ter pertencido a um órgão de auditoria externa em seu país ou possuir experiência adequada. Eles são nomeados pelo Conselho por voto da maioria qualificada após consulta ao Parlamento Europeu.

O Tribunal de Contas é responsável por auditar externamente o orçamento geral da UE e por algumas transações financeiras, como ajuda a países em desenvolvimento. Ele monitora as operações financeiras da UE e supervisiona o controle das finanças. Auxilia o Conselho e o Parlamento no que diz respeito aos seus poderes de controle sobre a implementação orçamentária da Comissão, elaborando um relatório anual e fornecendo informações necessárias à supervisão. O Tribunal de Contas também

apresenta relatórios especiais e pareceres, e as instituições da UE podem solicitar o parecer do Tribunal sobre determinado assunto. As informações fornecidas pelo Tribunal de Contas têm um papel essencial no procedimento de “quitação” do orçamento, ou seja, validação pelo Parlamento da implementação do orçamento do ano anterior. Por fim, o Tribunal de Contas fornece ao Parlamento Europeu todo o material necessário para exercício do procedimento de quitação, de forma a reforçar seu controle sobre a Comissão.

Além do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas, há outros dois órgãos de controle na UE. O Provedor de Justiça Europeu investiga reclamações sobre má administração nas instituições e órgãos da União; e o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) investiga fraudes no orçamento da UE, corrupção e má conduta nas instituições europeias.

VIII

ÓRGÃOS ASSESSORES

A UE é descrita como um sistema que se baseia em três (Comissão, Conselho e Parlamento Europeu), quatro (inclui também o Tribunal de Justiça) ou cinco (inclui também o Conselho Europeu) instituições, e é apoiada pelos órgãos listados abaixo.

8.1. COMITÊ ECONÔMICO E SOCIAL EUROPEU (CESE)

O Comitê Econômico e Social Europeu (CESE) foi fundado pelo Tratado de Roma em 1957 e representa os diversos grupos sócio-profissionais (sindicatos, empresas, produtos agrícolas, artesãos, famílias, consumidores, etc.) na UE.

O tratado sobre o funcionamento da UE afirma que o CESE deve ser composto por 350 membros. Os membros do CESE são nomeados pelo Conselho para um mandato renovável de cinco anos de acordo com a capacidade pessoal, com base nas propostas dos estados membros e após consulta à Comissão. O CESE está sediado em Bruxelas e pode contar com o apoio administrativo de uma Secretaria-Geral.

Os membros são divididos em três grupos principais:

1. empregadores (em sua maior parte a indústria, mas também inclui bancos, seguradoras, estatais, etc.);
2. funcionários (a maioria está filiada a um sindicato em seu país); e
3. “interesses diversos” (cerca da metade está relacionada à agricultura, pequenas e médias empresas e às profissões, mas também há representantes de grupos de consumidores, agências públicas, etc.).

8.2. O COMITÊ DAS REGIÕES

O Comitê das Regiões (CR), criado pelo Tratado de Maastricht, representa as autoridades regionais e locais perante o Conselho e a Comissão, da mesma forma que o CESE. Deve ser consultado em algumas áreas (cultura, coesão econômica e social, emprego, saúde pública, educação, ensino técnico, questões sociais, redes transeuropeias, transporte, planejamento regional) e pode emitir pareceres quando considerar necessário.

É composto por 350 membros, com base no mesmo método empregado para o CESE. Os membros devem ser membros eleitos de autoridades regionais ou locais ou devem se reportar politicamente a uma Assembleia eleita. O CR usa as mesmas instalações físicas que o CESE, localizadas no distrito Europeu, em Bruxelas.

No CR, há cinco grupos políticos em paralelo aos principais grupos do Parlamento Europeu: o EPP, o Partido Socialista Europeu, o Grupo da Aliança dos Liberais e

Democratas pela Europa, o Grupo da Aliança Europeia; e o Grupo dos Conservadores e Reformistas Europeus.



IX

OUTROS AGENTES

9.1. BANCO CENTRAL EUROPEU

O Banco Central Europeu (BCE), previsto no Tratado de Maastricht e fundado em junho de 1998, define e implementa as políticas monetárias da zona do euro. Com o Tratado de Lisboa, o BCE ganhou *status* oficial de uma instituição da UE (artigo 13 TEU).

O BCE é o banco central do euro e se encarrega das políticas monetárias dos estados membros que fazem parte da zona do euro. O BCE foi criado como uma agência, de acordo com a teoria liberal. Como uma instituição não majoritária, deve tomar suas decisões de forma independente, considerando apenas os objetivos mencionados no Tratado e os dados econômicos, não devendo considerar expectativas da opinião pública, resultados das eleições ou os pontos de vista de outras instituições da UE. A independência política da BCE é vista como um elemento fundamental de sua capacidade de manter a estabilidade dos preços: as instituições da UE e os

governos nacionais são vinculados pelos tratados, devendo respeitar essa independência. Entretanto, isso não significa que o BCE não tenha responsabilidades: ele deve publicar relatórios frequentes sobre suas atividades e precisa enviar seu relatório anual ao Parlamento Europeu, à Comissão, ao Conselho e ao Conselho Europeu.

O BCE:

- possui o direito exclusivo de emitir cédulas de euro. Os estados membros podem apenas cunhar moedas de euro, com um lado nacional específico, e em determinada quantidade.
- realiza transações de câmbio, controla as reservas estrangeiras do Sistema Europeu de Bancos Centrais e organiza a infraestrutura do mercado financeiro.
- contribui para manter um sistema financeiro estável e para monitorar o setor bancário.

É governado por três principais órgãos:

1. O Conselho de Administração, responsável pela implementação das políticas monetárias e pelas operações correntes do BCE. É composto pelo presidente do Banco, pelo vice-presidente e por quatro outros membros.
2. O Conselho Diretor define as políticas monetárias. Esse órgão possui membros do Conselho de Administração e também inclui os dirigentes dos Bancos Centrais Nacionais dos países da zona do euro.

3. O Conselho Geral toma decisões relacionadas à adoção do euro pelos estados membros da UE. É composto pelo presidente e vice-presidente do BCE e pelos dirigentes de todos os Bancos Centrais Nacionais da UE.

9.2. AGÊNCIAS DESCENTRALIZADAS

As agências da UE, normalmente chamadas de “agências descentralizadas”, são pessoas jurídicas independentes criadas pelo direito público europeu (regulamentos da UE), e são diferentes das instituições da UE (Conselho, Parlamento Europeu, Comissão, etc.). Se os tratados não preveem uma definição de “agência”, na UE, o termo descreve uma variedade de órgãos que atendem esses critérios, porém, com nomes diferentes: centro, instituto, fundação, divisão, autoridade, etc. As agências exercem um papel importante na implementação das políticas da UE e lidam, principalmente, com questões técnicas, científicas, operacionais e regulatórias. Elas também contribuem com a cooperação da UE e de seus estados membros, reunindo o conhecimento de cada um.

Hoje, há 35 agências que empregam cerca de 5 mil agentes localizados nos diversos estados membros.

Há diversas formas de classificar as agências.

1. Com relação às funções e poderes, há cinco categorias⁸³:

⁸³ Nugent, N., *The Government and Politics of the European Union*, 7th edition, Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2010, pp. 234-235.

- agências que prestam serviços a outras agências e instituições, sendo que há apenas uma agência desse tipo: o Centro de Tradução para os Órgãos da UE (CDT);
- agências encarregadas de coletar e analisar informações, como a Agência Europeia do Ambiente (AEA) ou o Centro Europeu de Monitoramento de Drogas e Vício em Drogas (EMCDDA);
- agências que prestam assessoria científica ou técnica a instituições da UE ou aos estados membros, como a Autoridade Europeia de Segurança Alimentar (EFSA) ou a Agência Europeia de Medicamentos (EMA);
- agências que tomam decisões individuais e juridicamente vinculantes, como o Instituto de Harmonização no Mercado Interno (Marcas, Desenhos e Modelos) (OHIM) ou a Agência Europeia dos Produtos Químicos (ECHA);
- agências encarregadas de atividades operacionais, como a Agência Europeia de Controle das Pescas (EFCA) ou a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas (FRONTEX).
- No que diz respeito aos três antigos pilares da UE: políticas da Comunidade, negócios estrangeiros e cooperação política e jurídica, é possível distinguir quatro categorias de agências:
- Agências comunitárias são órgãos do direito público europeu, distintas das instituições da UE com sua

própria personalidade jurídica. Elas são as mais comuns.

- Agências voltadas à política externa e de segurança comum foram criadas para realização de tarefas específicas de natureza técnica, científica e gerencial.
- Agências para cooperação judicial e policial em matérias criminais foram criadas para facilitar a cooperação entre os estados membros da UE no combate ao crime organizado internacional.
- Agências executivas são órgãos criados para realização de tarefas relacionadas ao controle de um ou mais programas comunitários: são instituições não majoritárias com poderes executivos⁸⁴.

Por fim, a criação de agências europeias reage a uma combinação de fatores e é derivada de diversos incentivos.

As agências liberam as instituições da UE da realização de trabalhos técnicos e administrativos, principalmente a Comissão, para concentração na elaboração de políticas públicas e em questões políticas.

Muitos desses órgãos também foram criados para solucionar uma crise política específica. Por exemplo, a Agência de Segurança Alimentar foi criada para solucionar os problemas envolvidos nos casos de doença da vaca louca, e a Agência de Segurança Marítima foi fundada em resposta ao derramamento de petróleo do Erika.

84 Curtin, D., "Delegation to EU Non-Majoritarian Agencies and Emerging Practices of Public Accountability," in Gérardin, D., R. Muñoz & N. Petit (eds.), *Regulation Through Agencies In The EU, A New Paradigm Of European Governance?*, Cheltenham: Northampton, 2005, pp. 88-119.

A criação de agências também está relacionada aos interesses políticos das instituições. Ao fornecerem conhecimento técnico e independente que a Comissão não possui, as agências ajudam no desenvolvimento e na implementação das políticas europeias, e podem indiretamente envolver uma variedade de destinatários.

X

CONCLUSÃO

A UE é um sistema político complexo que não deve ser reduzido às suas quatro principais instituições – o Parlamento Europeu, a Comissão, o Conselho e o Conselho Europeu. Ela envolve muitas outras instituições, órgãos e agentes que exercem diferentes funções. Esses contribuem para a sua legitimidade, criando um sistema complexo de verificações e balanços, garantindo um nível extremamente alto de controle político e jurídico, ou enriquecendo a reflexão acerca das políticas públicas. Ao mesmo tempo, essa profusão institucional é confusa para os cidadãos e não facilita a articulação de uma narrativa coerente para descrever a natureza e os princípios do regime da UE. Para compreender totalmente esses desafios e dificuldades, devemos primeiramente analisar como todas essas instituições, órgãos e agentes interagem no sistema de tomada de decisão.



SEÇÃO 3: PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO NA UE



XI

DIREITO E TOMADA DE DECISÃO NA UE

11.1. A HIERARQUIA DAS NORMAS E ATOS LEGISLATIVOS DA UE

O Direito da UE é composto por Tratados (“legislação primária”) e por todos os instrumentos adotados pelas instituições da UE após as disposições dos Tratados (“legislação secundária”). Normalmente, o direito da UE é dado em sentido mais amplo: inclui todas as regras da ordem jurídica da UE que, por sua vez, incluem os “princípios gerais de direito”, precedentes do Tribunal de Justiça, leis ligadas às relações externas da UE e elementos jurídicos encontrados nos contratos firmados entre os estados membros da UE.

Atualmente, de acordo com as disposições do Tratado de Lisboa, a grande maioria das políticas da UE é adotada por meio do método comunitário⁸⁵; a principal exceção é a PESC. O tratado distingue quatro categorias de atos que as

⁸⁵ O método comunitário foi descrito na seção 3, parágrafo 1.2.1.

instituições da UE podem utilizar para realizar suas tarefas (artigo 288 do TFEU): regulamentos, diretivas, decisões, recomendações e pareceres. Os “regulamentos” possuem escopo geral, são vinculantes na sua totalidade e diretamente aplicáveis a todos os países da UE. As “diretivas” possuem escopo geral e são vinculantes para os estados membros para os resultados a serem alcançados, porém, as autoridades nacionais são encarregadas de transpor essas diretivas à sua estrutura jurídica nacional, e são livres no que diz respeito à forma e ao meio de implementação. As “decisões” são totalmente vinculantes àqueles aos quais são destinadas, mas não possuem escopo geral. As “recomendações” e os “pareceres” são instrumentos declaratórios não vinculantes dirigidos pelas instituições da UE aos estados membros. De acordo com as disposições do artigo 290 do TFEU, a Comissão também pode receber do Conselho e do Parlamento Europeu a capacidade de adotar atos não legislativos de escopo geral para suplementar ou alterar elementos não essenciais de atos legislativos. Na PESC, instrumentos jurídicos especiais são utilizados, como as “ações” e “posições” da UE. Por fim, é importante mencionar que outros documentos foram surgindo na rotina das instituições da UE e esses documentos possuem um papel importante na elaboração de políticas da UE e na correta implementação do direito da UE: “acordos interinstitucionais”; “resoluções” (do Parlamento Europeu); “conclusões” (do Conselho Europeu); “comunicações”, “consultas públicas” e “textos técnicos” (da Comissão).

Na maioria dos casos, o tratado fornece informações sobre o tipo de ato que deve ser utilizado. Por muito

tempo, uma das especificidades da ordem jurídica da UE era ignorar o conceito de hierarquia das normas, mas o tratado de Lisboa reverteu essa questão. Ele estabelece uma distinção entre atos legislativos, atos delegados e atos de implementação. Atos legislativos (artigo 289 do TFEU) são atos jurídicos adotados por um procedimento legislativo ordinário ou especial, ou seja, por um processo complexo que envolve, na maioria dos casos, a Comissão, o Conselho e o Parlamento Europeu. Conforme mencionado acima, atos delegados (artigo 290 do TFEU) são atos não legislativos de aplicabilidade geral que suplementam ou alteram elementos não essenciais de atos legislativos; o Parlamento Europeu e o Conselho delegam à Comissão a capacidade de adotá-los. Atos de implementação (artigo 291 do TFEU) são normalmente adotados pela Comissão, mas, em alguns casos, o Conselho também pode adotá-los (vide a seguir).

11.2. OS MÉTODOS DE TOMADA DE DECISÃO NA UE

O turbulento histórico da integração europeia levou a uma estratificação do processo de tomada de decisão de diferentes tipos. Para resumir, quando:

- Os estados membros chegaram a um consenso sobre prioridades claras e amplas, eles estabeleceram procedimentos de decisão governados pela votação por maioria qualificada e envolveram massivamente a maior parte das instituições integradas (Comissão, Parlamento, Tribunal).
- O consenso sobre os objetivos e a urgência das ações é menos evoluído, os estados focam em

mecanismos intergovernamentais, deixando pouca influência às instituições supranacionais.

Desta forma, é possível distinguir quatro métodos de tomada de decisão na UE⁸⁶.

11.2.1. O MÉTODO COMUNITÁRIO

O “método comunitário” se baseia em uma parceria entre os representantes dos estados, os principais destinatários da política (“partes interessadas”) e os agentes das instituições supranacionais.

Com a generalização da decisão conjunta e a evolução do procedimento orçamentário, o “método comunitário” é atualmente o principal método de tomada de decisão da UE. Hoje, esse método principalmente governa a regulamentação do mercado único, as políticas de “apoio” ao mercado (proteção da saúde pública, direitos dos consumidores e meio ambiente), algumas políticas setoriais (pesquisa, transporte, cooperação para o desenvolvimento) e algumas medidas sociais específicas (antidiscriminação).

11.2.2. COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL

Sugerindo um baixo envolvimento das instituições supranacionais, a cooperação intergovernamental (ou

86 Para estabelecer essa tipologia de métodos de tomada de decisão, foram considerados os tratados e as práticas das instituições, e não as teorias e abordagens de integração. Para uma classificação alternativa dos métodos de tomada de decisão, consulte, por exemplo, a obra de H. Wallace, que distingue o método comunitário, o modo regulatório, o modo distributivo, a coordenação de políticas e, por fim, o transgovernamentalismo intensivo. Consulte Wallace, H., “An institutional Anatomy and Five Policy Modes,” in Wallace, H., M.A. Pollack and A.R. Young (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 6th edition, 2010, pp. 70-104.

“decisão conjunta”) pode ser explicada pela relutância dos representantes dos estados membros em aplicar o método comunitário em áreas que consideram estar no centro de sua soberania. Inclui as seguintes três características:

1. a Comissão possui apenas direito parcial de iniciativa, que compartilha com os governos;
2. o Parlamento é, na melhor das hipóteses, consultado ou informado;
3. o Tribunal de Justiça desempenha um papel secundário – mesmo se o Tratado de Lisboa reavaliar seus poderes.

Para o Conselho, a unanimidade prevalece: entretanto, o consenso negativo é suficiente para a tomada de decisão. Isso significa que uma decisão não exige o apoio explícito de todos os membros, por meio de voto formal, mas apenas uma ausência de voto.

11.2.3. COORDENAÇÃO ABERTA

Desde o final dos anos noventa, uma nova forma de tomada de decisão surgiu na UE: o método de coordenação (OMC). Ele permite que os estados busquem uma redução das incompatibilidades entre suas políticas nacionais sem dar às instituições supranacionais influência excessiva. Ele é diferente de outros métodos pelo fraco nível de restrições nas decisões. O OMC deve incentivar a convergência gradual das políticas nacionais sem impor nada, e se baseia na emulação e não na coerção.

Os governos não participam da criação de políticas comuns, mas simplesmente estabelecem critérios que canalizam as políticas nacionais e promovem sua convergência. Para isso, os governos adotam diretrizes gerais e critérios para respeitar o desenho das políticas nacionais.

11.2.4. REGULAMENTAÇÃO CENTRALIZADA

A regulamentação centralizada se aplica apenas em certos domínios específicos e limitados, nos quais os governos concordam que decisões adequadas apenas podem ser tomadas por uma instituição supranacional e independente em nome dos interesses gerais. Nesse caso, a justificativa é semelhante à das “instituições não majoritárias” ou das “agências” que têm como objetivo, de acordo com a teoria liberal, abordar as políticas clientelistas empregadas pelas instituições eleitas para benefício de seus eleitorados.

XII

PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINÁRIO (PLO)

Introduzido pelo Tratado de Maastricht, o procedimento de “decisão conjunta” amplia o poder legislativo do Parlamento. Alterada por diferentes tratados, a decisão conjunta finalmente se tornou, com o Tratado de Lisboa, o método de decisão para o direito comum, e passou a se chamar “procedimento legislativo ordinário” (PLO). Seu artigo 289 traz a seguinte definição: “a adoção de um regulamento, diretiva ou decisão, conjuntamente pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, sobre uma proposta formulada pela Comissão”.

O procedimento pode compreender até três leituras. Veja a seguir as principais etapas.

12.1. O PROCEDIMENTO

12.1.1. PROPOSTA

A Comissão apresenta uma proposta ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

12.1.2. PRIMEIRA LEITURA

O Parlamento Europeu adota (maioria simples) uma posição, aprovando a proposta na forma em que está ou sugerindo alterações, e a envia ao Conselho. A Comissão pode alterar sua proposta legislativa original – incorporando possíveis alterações do Parlamento Europeu – para facilitar a chegada a um consenso (isso é somente possível na primeira leitura).

Se o Conselho:

- aprovar a posição do Parlamento ou uma proposta revisada, incluindo as alterações do Parlamento Europeu, o ato é adotado;
- não aprovar a posição do Parlamento, ele adota sua própria posição (chamada “posição comum”) e a envia ao Parlamento. O tratado prevê que o Conselho e a Comissão informem “plenamente” o Parlamento de suas respectivas posições.

O tratado não menciona um prazo para a primeira leitura.

12.1.3. SEGUNDA LEITURA

O Parlamento Europeu tem três meses (com prorrogação máxima de um mês) para analisar a posição do Conselho. Ele pode:

- aprovar ou se abster de comentar: o ato é então considerado adotado conforme a posição do Conselho;

- rejeitar por maioria de seus membros: o ato proposto não é adotado e o procedimento é concluído;
- propor alterações por maioria de seus membros. O texto alterado é encaminhado ao Conselho e à Comissão, sendo que esta última envia um parecer sobre as alterações do Parlamento.

O Conselho tem três meses (com prorrogação máxima de um mês) para analisar as alterações do Parlamento. Ele atua por maioria qualificada para as alterações que foram aprovadas pela Comissão e por unanimidade para as alterações que receberam parecer negativo. Ele pode:

- aprovar todas as alterações do Parlamento: o ato é então adotado;
- rejeitar algumas alterações. Nesse caso, o presidente do Conselho, em consulta ao presidente do Parlamento, convoca o Comitê de Conciliação em até seis semanas.

12.1.4. CONCILIAÇÃO

O Comitê de Conciliação reúne os membros do Conselho (ou seus representantes) e o maior número possível de substitutos representando o Parlamento (na prática: 28 + 28). Sua missão é chegar a um consenso sobre um projeto comum por maioria qualificada dos membros do Conselho e maioria dos membros do Parlamento em até seis semanas. A Comissão participa dos trabalhos e pode realizar iniciativas para ajudar a chegar a um consenso.

Se o Comitê de Conciliação não chega a um consenso no prazo estipulado, o ato não é adotado.

12.1.5. TERCEIRA LEITURA

Se o Comitê de Conciliação chega a um consenso sobre um projeto comum, o Parlamento e o Conselho possuem, cada um, seis semanas para adotá-lo: o Parlamento por maioria dos votos submetidos e o Conselho por maioria qualificada.

Caso contrário, o ato proposto não é adotado. Os prazos de três meses e seis semanas podem ser prorrogados por um mês e por duas semanas, respectivamente, mediante iniciativa do Parlamento ou do Conselho.

12.2. COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL

Mediante a entrada em vigor do Tratado de Maastricht (1º de novembro de 1993), a Comissão, o Conselho e o Parlamento esclareceram as modalidades de aplicação do procedimento de decisão conjunta em um acordo interinstitucional. Esse tipo de acordo especifica os procedimentos adotados de acordo com os tratados e, sem ser contrário a eles, pode propor providências alternativas que facilitem a tomada de decisão e limitem os conflitos interinstitucionais.

No que diz respeito à decisão conjunta, o Parlamento instantaneamente convoca o estabelecimento de um diálogo estruturado com a Comissão e o Conselho. Ao passo que o Conselho não respondeu a essa solicitação e até mesmo expressou reservas em relação ao processo de conciliação,

os oficiais do Conselho, no entanto, aceitaram um “triálogo” com o Parlamento e a Comissão para discutir questões legislativas apenas até o final dos anos noventa.

Desde então, as três instituições se acostumaram a cobrar um número limitado de representantes para que negociassem textos relevantes nas margens do procedimento formal em um estágio cada vez mais precoce para encurtar o procedimento de adoção e pacificá-lo. Essa alteração na atitude do Conselho gerou evoluções consideráveis no procedimento de decisão conjunta. Atualmente, uma boa parte dos textos é adotada mais rápida e facilmente após um acordo informal entre as três instituições⁸⁷.

87 Costa, O., “Parlement Européen et élargissement: entre fantasma et réalité” in Dehousse, R., F. Deloche-Gaudez & O. Duhamel (eds.), *Elargissement: Comment l'Europe s'adapte*, Paris: Presses de Sciences Po, 2007; Farrell, H. & A. Héritier, “Inter-organizational Negotiation and Intra-organizational Power in Shared Decision Making. Early Agreements Under Codecision and Their Impact on the European Parliament and Council,” *Comparative Political Studies* 27, 2004, pp. 1184-1212.



XIII

PROCEDIMENTOS LEGISLATIVOS ESPECIAIS

O artigo 294 do TFEU prevê que:

nos casos específicos previstos nos Tratados, a adoção de um regulamento, diretiva ou decisão pelo Parlamento Europeu com a participação do Conselho ou pelo Conselho com a participação do Parlamento Europeu constitui um procedimento legislativo especial.

Na verdade, a noção de “procedimento legislativo especial” abrange um conjunto heterogêneo de procedimentos específicos cujo principal objetivo é limitar a influência do Parlamento.

13.1. O PROCEDIMENTO DE CONSULTA

O procedimento de consulta é um legado do tratado da CEE. Ele prevê uma decisão do Conselho (por unanimidade ou maioria qualificada) sobre uma proposta da Comissão ou de outra instituição com uma simples consulta a determinados

órgãos. Principalmente o Parlamento Europeu, mas também o Comitê Econômico e Social ou o Comitê das Regiões ou, mais raramente, o Banco Central Europeu. Essa consulta não é vinculante para o Conselho, mas é obrigatória em seu princípio: sua ausência torna o ato ilegal e passível de anulação pelo Tribunal de Justiça⁸⁸.

Originalmente, o procedimento de consulta era aplicável à maioria das atividades legislativas da Europa e, principalmente, dizia respeito ao Parlamento Europeu. Ele foi gradualmente substituído pelos procedimentos de cooperação e, posteriormente, pela decisão conjunta, que dedicava mais influência ao Parlamento. Hoje, permanece em vigor nos domínios de natureza intergovernamental. Não desapareceu e seu escopo foi ampliado pelo Tratado de Lisboa. O tratado prevê uma simples consulta do Parlamento Europeu em diversos setores, como proteção social, procedimentos das eleições europeias, proteção diplomática dos cidadãos, fluxos de capital internacional, cooperação administrativa, transporte, padronização fiscal e padronização da legislação nacional.

Resumidamente, o procedimento de consulta simboliza o caráter intergovernamental persistente de diversas políticas da UE: nessas áreas, os representantes dos estados membros se recusaram em conceder o direito de decisão conjunta ao Parlamento Europeu. Entretanto, ele também representa uma melhora nas áreas nas quais a consulta

⁸⁸ Em virtude da Decisão sobre Isoglucose (Roquette e Maizena c/. Conselho, casos 138 e 139/79), a consulta do Parlamento Europeu deve ser efetiva e ignorar essa formalidade anula o ato. Por sua parte, o Parlamento deve respeitar sua responsabilidade de cooperação com o Conselho e não pode bloquear o processo de tomada de decisão recusando-se em apresentar seu parecer.

não é uma tradição herdada de 1957, mas uma inovação do Tratado de Lisboa. Na verdade, o Parlamento Europeu é atualmente consultado sobre a maioria das decisões relacionadas a assuntos intergovernamentais (negócios estrangeiros, defesa, cooperação em matérias criminais e policiais, etc.) sobre os quais os MPes apenas detinham, quando muito, o direito à informação.

13.2. O PROCEDIMENTO DE CONSENTIMENTO

O procedimento de consentimento foi estabelecido pelo AUE para determinados acordos internacionais e para outras questões. Ele prevê a consideração, pelo Parlamento, de um ato preliminar encaminhado pelo Conselho e a deliberação sobre sua aprovação, sem possibilidade de alterações, pela maioria absoluta dos votos submetidos. Uma possível rejeição do Parlamento é vinculante ao Conselho.

O procedimento permite a legitimação da decisão pelo Parlamento Europeu sem permitir que ele modifique o texto. Isso é necessário em acordos internacionais que não podem ser alterados e também foi considerado útil para algumas outras decisões (por exemplo, relacionadas à política regional) que foram resultado de acordos intergovernamentais muito sutis. O Tratado de Lisboa limitou o uso do procedimento de consentimento para questões legislativas, mas estendeu seu uso para algumas questões orçamentárias.

13.3. UM CASO ESPECIAL: O PROCEDIMENTO ORÇAMENTÁRIO

Desde os tratados orçamentários de 1970 e 1975, a UE possui seus próprios recursos, que são de três principais tipos:

1. impostos aduaneiros sobre importações de fora da UE e taxas referentes ao açúcar;
2. uma porcentagem padrão da base harmonizada do IVA para cada estado membro; e
3. uma contribuição de cada estado membro com base em uma porcentagem padrão de sua Renda Nacional Bruta (RNB).

Ao longo do tempo, essa contribuição se tornou a maior fonte de receita da UE. Há também outras fontes menores de receita, que representam 1% do orçamento, como taxas sobre os salários de funcionários da UE, multas aplicadas a empresas que descumprem leis de concorrência e contribuições de países de fora da UE a determinados programas. Esses recursos, em sua totalidade, não podem ultrapassar 1,23% da RNB da UE, o que é pouco se compararmos com os orçamentos nacionais que representam de 30 a 40% da RNB⁸⁹.

No que diz respeito às despesas, o orçamento anual é dividido em seis principais categorias (ou grupos). A redação e os números exatos dessas categorias são alterados com bastante frequência devido à evolução da estratégia de comunicação da Comissão. Contudo, a maior parte do

89 Laffan, B. & J. Lindner, "The Budget. Who gets what, when and How?," in Wallace, H., M.A. Pollack & A. R. Young (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2010, pp. 207-228.

orçamento da UE é gasta em duas principais categorias: “coesão econômica, social e territorial” (que inclui a política regional) e “crescimento sustentável: recursos naturais” (que inclui agricultura e desenvolvimento rural).

O orçamento da UE estava no centro de discussões acaloradas no final da década de setenta e, nos anos oitenta, foram testemunhadas diversas crises orçamentárias e conflitos entre o Parlamento, o Conselho e a Comissão.

Um primeiro compromisso foi assumido na Cúpula de Fontainebleau, em 1984, com a adoção de novas regras sobre a disciplina orçamentária. Em 1986, um novo acordo interinstitucional foi firmado, conhecido como a “reforma de Bruxelas”, que afirmava que as três instituições deveriam se comprometer com uma estrutura para uma perspectiva financeira no período de 1988-1992, maior disciplina orçamentária e aumento dos recursos da UE com a criação de uma nova categoria baseada na RNB de cada estado membro. Desde 1988, todos os orçamentos anuais foram enquadrados em perspectivas financeiras plurianuais, ou seja, quadros financeiros válidos por um período de sete anos, com tetos anuais para as despesas gerais da UE e para cada principal categoria de despesa. A criação desse programa plurianual pacificou as negociações referentes ao orçamento anual. Isso não significa que não haja mais conflitos: na verdade, as tensões passaram a fazer parte das negociações dos quadros financeiros plurianuais (QFP) a cada sete anos. Os QFPs são pacotes acordados cujas negociações constituem um processo longo, altamente contencioso e politizado, com conflitos entre as instituições

supranacionais e os estados membros, entre os próprios estados membros e, mais especialmente, entre contribuintes líquidos que desejam que suas contribuições sejam cortadas e beneficiários líquidos que desejam que seus benefícios sejam mantidos⁹⁰.

O Tratado de Lisboa provocou algumas mudanças no procedimento orçamentário, envolvendo tanto o quadro financeiro plurianual quanto o orçamento anual⁹¹. Teve como objetivo simplificar os procedimentos orçamentários e conceder poderes iguais ao Conselho e ao Parlamento. Entretanto, o resultado foi bem peculiar: por um lado, o Parlamento possui agora direitos iguais aos do Conselho em relação ao orçamento anual e até mesmo possui a última palavra no assunto. Por outro, ele pode apenas aprovar ou rejeitar o quadro plurianual restritivo, sem qualquer possibilidade formal de alterá-lo. O Parlamento é estritamente envolvido, em conjunto com a Comissão e o Conselho, nas despesas, mas a Comissão, o Conselho e o Conselho Europeu são as únicas instituições com voz formal sobre os recursos da UE.

13.3.1. O QUADRO FINANCEIRO PLURIANUAL

O Tratado de Lisboa dá um novo *status* ao quadro financeiro plurianual (artigo 312 do TFEU). Até então, as perspectivas financeiras tomavam a forma de acordos interinstitucionais entre o Parlamento Europeu, a Comissão

90 Nugent, N., *op. cit.*, 2010, pp. 401-415.

91 Sobre o orçamento da UE na era pós-Tratado de Lisboa, consulte Benedetto, G. & S. Milio, *European Union Budget Reform. Institutions, Policy and Economic Crisis*, Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2012.

e o Conselho, vinculando apenas essas três instituições. Agora, o tratado exige que o quadro financeiro plurianual seja previsto em regulamento, diretamente aplicável e vinculante a todos os estados membros.

A Comissão é responsável pela proposta do quadro financeiro plurianual, composto pelo regulamento do QFP, mas também por diversos atos legislativos e propostas específicas ao setor. Esse pacote define quanto a UE pode gastar, como o dinheiro deve ser gasto e como as despesas devem ser custeadas. Ele constitui a base das negociações, que então seguem um processo de duas vias: uma via política e outra legislativa (que correm em paralelo). Dada a natureza extremamente delicada da questão, há uma via política que envolve o Conselho Europeu. Os 28 chefes de estado e governos precisam chegar a um consenso sobre as principais questões políticas. O conteúdo dos acordos atingidos orienta o Conselho e é alimentado à via legislativa. Ao mesmo tempo, são realizadas negociações entre a Comissão, o Conselho e o Parlamento na via legislativa. Diferentes regras se aplicam a diferentes partes do pacote que envolve o quadro financeiro plurianual. O regulamento do quadro financeiro plurianual, como tal, é adotado pelo Conselho por unanimidade após anuência do Parlamento.

Os atos legislativos e os atos de implementação também são adotados pelo Conselho com base em diferentes regras, dependendo do tipo de ato. Em 2011, a Comissão propôs cinco atos sobre os recursos da UE como parte do pacote. Entre esses cinco atos, uma decisão precisa ser adotada pelo Conselho por unanimidade, ao passo que o Parlamento

é apenas consultado. Posteriormente, a decisão precisa ser ratificada pelos Parlamentos nacionais de todos os estados membros. Um ato de implementação precisa ser adotado pelo Conselho por maioria qualificada após anuência do Parlamento. E três regulamentos do Conselho precisam ser adotados por maioria qualificada com consulta ao Parlamento. Por fim, há diversos atos jurídicos específicos ao setor (70 propostos pela Comissão em 2011), que seguem o procedimento legislativo ordinário.

13.3.2. O PROCEDIMENTO ORÇAMENTÁRIO ANUAL

O Tratado de Lisboa teve como objetivo simplificar e reduzir o procedimento, mas também conceder poderes iguais ao Conselho e ao Parlamento. Desde então, há apenas uma leitura para o procedimento orçamentário e o Parlamento não apenas possui poder de decisão sobre todos os componentes do orçamento, como também voz final no procedimento orçamentário (artigo 314 do TFEU).

Na prática, o orçamento preliminar precisa ser proposto pela Comissão até 1º de setembro de cada ano. Para preparar a minuta do orçamento, o Comissário do orçamento e sua DG se reúnem informalmente com representantes nacionais, representantes do Parlamento Europeu e lobistas, mas também organizam diálogos formais para discutir as prioridades.

Quando a minuta é emitida pela Comissão, o Conselho tem até o dia 5 de outubro para assumir uma posição por maioria qualificada e transmiti-la ao Parlamento.

Em 42 dias, o orçamento é adotado se o Parlamento aprovar a posição do Conselho ou não tomar nenhuma decisão. Se a maioria dos membros do Parlamento adotar alterações, as alterações são enviadas ao Conselho e o Comitê de Conciliação é convocado.

O orçamento é adotado sem conciliação se o Conselho aprovar todas as alterações em até 10 dias após tê-las recebido do Parlamento Europeu.

Caso contrário, o Comitê de Conciliação tem 21 dias para ser convocado, chegar a um acordo por maioria qualificada entre os representantes do Conselho e por maioria entre os representantes do Parlamento Europeu (caso nenhum acordo seja atingido, a Comissão precisa enviar uma minuta revisada do orçamento).

O texto conjunto acordado pelo Comitê de Conciliação é encaminhado ao Parlamento e ao Conselho, e ambos precisam aprová-lo em até 14 dias. A partir desse ponto, há 3 opções:

- Caso ambos aprovem ou um aprove e o outro não tome nenhuma decisão, ou nenhum dos dois tome nenhuma decisão, o orçamento é aprovado.
- Se o Conselho e o Parlamento rejeitarem a minuta conjunta ou um rejeitar o texto e o outro não tomar nenhuma decisão, ou se o Parlamento rejeitar o texto conjunto e o Conselho aprová-lo, o orçamento é rejeitado e a Comissão envia uma nova minuta. Consequentemente, o procedimento precisa começar do zero novamente.

- Se o Parlamento Europeu aprova o texto conjunto e o Conselho o rejeita, o Parlamento tem 14 dias a partir da data de rejeição do Conselho para confirmar algumas ou todas as alterações por maioria entre seus membros e $\frac{3}{5}$ dos votos submetidos, e o presidente do Parlamento Europeu pode então declarar o orçamento da UE como adotado.

O orçamento deve ser adotado até o fim de dezembro. Caso isso não ocorra (como aconteceu diversas vezes na década de oitenta), um mecanismo de emergência é acionado, que permite continuidade do financiamento com base em duodécimos provisórios, ou seja, os gastos são limitados à média mensal do ano anterior até que o novo orçamento seja adotado (artigo 315 do TFEU).

XIV

COMPETÊNCIAS DA UE

Para compreender o processo de tomada de decisão da UE, é importante analisar as suas competências e destacar as questões associadas às suas definições.

14.1. UMA DIVISÃO HISTÓRICA DE COMPETÊNCIAS QUE NÃO DEIXA DE SER CONFUSA

A divisão de poderes entre os estados membros e a Comunidade/instituições da UE sempre foi complexa. Originalmente, era possível distinguir três categorias amplas:

- os poderes dos estados membros;
- os poderes da Comunidade; e
- as chamadas competências “simultâneas”, as mais numerosas, para as quais dois níveis de governo têm a possibilidade de intervir.

O Tratado de Lisboa simplificou a divisão, claramente distribuindo as competências a cada nível.

14.2. AS COMPETÊNCIAS DA UE APÓS O TRATADO DE LISBOA

A Convenção sobre o Futuro da Europa (oficialmente a Convenção Europeia) foi um órgão criado pelo Conselho Europeu em dezembro de 2001. Seu objetivo foi elaborar uma minuta da constituição da União Europeia para ser finalizada e adotada pelo Conselho. A Convenção concluiu seus trabalhos em julho de 2003 com a Minuta do Tratado que criava a constituição da Europa. Após referendos negativos em dois estados membros, o tratado não foi ratificado. Entretanto, boa parte do Tratado Constitucional foi integrada ao Tratado de Lisboa, que alterou os dois principais tratados da UE: o Tratado da União Europeia (TEU) e o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFEU).

Hoje, o artigo 2 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFEU) prevê que:

- quando os Tratados atribuem à União uma competência exclusiva, a União pode legislar e adotar atos juridicamente vinculantes. Os estados membros só podem fazê-lo se habilitados pela UE ou a fim de dar execução aos atos da UE.
- quando os Tratados atribuam à UE e a seus estados membros uma competência partilhada (anteriormente denominada competência “simultânea”), os estados membros exercem a sua competência na medida em que a UE não tenha exercido a sua. Contudo, o Tratado prevê que os estados membros voltem a exercer a sua

competência na medida em que a UE deixe de exercer a sua.

- a UE dispõe de competência para desenvolver ações destinadas a apoiar, coordenar ou completar a ação dos estados membros em áreas como indústria, cultura ou educação, sem anular sua própria competência, que notavelmente exclui qualquer harmonização de suas leis e regulamentos (artigo 6 do TFEU). Essas competências podem ser chamadas de competências de apoio.

O TFEU apresenta uma lista de competências exclusivas (artigo 3) e compartilhadas (artigo 4), sendo as compartilhadas reconhecidas como uma categoria padrão. A lista de competências compartilhadas inclui as atividades da UE, de um lado, nos domínios de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e espacial, e, de outro, em cooperação para o desenvolvimento e ajuda humanitária. Porém, o tratado especifica que as ações da UE não podem ser interpretadas como uma restrição aos estados membros, impedindo-os de exercer suas competências nesses domínios.

Isso cria uma categoria específica de competências, as denominadas competências “paralelas”.

Por fim, o artigo 5 do TFEU lista as condições para coordenação das políticas econômicas dos estados membros, especialmente para os estados na zona do euro, e políticas de emprego. O artigo 5 do TFEU também estabelece, embora vagamente, que a UE pode tomar iniciativas para garantir a coordenação das políticas sociais dos estados membros.

14.3. PRINCÍPIOS QUE GOVERNAM AS COMPETÊNCIAS DA UE

Adicionalmente, e para esclarecer de alguma forma a natureza e a distribuição das competências, o TEU afirma no artigo 5 os três princípios que governam o exercício das competências da UE.

1. Sob o princípio da concessão (atribuição), a União deve atuar apenas dentro dos limites das competências conferidas a ela pelos seus tratados. Por regra geral, as competências permanecem com os estados membros.
2. Sob o princípio da subsidiariedade, em áreas não pertencentes às suas competências exclusivas, a União pode atuar apenas se, e na medida em que, os objetivos da ação proposta não puderem ser suficientemente alcançados pelos estados membros (em nível central, ou regional e local), mas puderem ser, por razão da escala ou dos efeitos da ação proposta, melhor alcançados no âmbito da UE.
3. Sob o princípio da proporcionalidade, o conteúdo e a forma da ação a ser tomada pela UE não poderá exceder o conteúdo e a forma necessários para alcance dos objetivos dos tratados.

Um protocolo anexo ao Tratado de Lisboa define as condições para aplicação desses princípios. O controle da subsidiariedade é feito *a priori* e *a posteriori*.

A priori, as instituições envolvidas no processo legislativo (Comissão, Parlamento e Conselho) devem garantir o cumprimento dos princípios. O protocolo também concede aos Paramentos nacionais um papel de supervisão nessa área.

A posteriori, o controle é exercido pelo Tribunal de Justiça que pode anular um ato por aquela razão – algo que nunca aconteceu antes.

QUADRO: AS COMPETÊNCIAS DA UE (TRATADO DE LISBOA)

COMPETÊNCIAS EXCLUSIVAS (ARTIGO 3 DO TFEU):

- União aduaneira;
- Estabelecimento das regras de concorrência necessárias ao funcionamento do mercado interno;
- Política monetária para os estados membros cuja moeda seja o euro;
- Conservação dos recursos biológicos marítimos, no âmbito da política comum das pescas;
- Política comercial comum;
- Conclusão de um acordo internacional quando sua conclusão estiver prevista em um ato legislativo da União ou quando for necessária para permitir que a União exerça sua competência interna, ou na medida em que a sua conclusão possa afetar regras comuns ou alterar o escopo dessas regras.

COMPETÊNCIAS COMPARTILHADAS (ARTIGO 4 DO TFEU):

- Mercado interno;

- Política social, no que se refere aos aspetos definidos no presente Tratado;
- Coesão econômica, social e territorial;
- Agricultura e pescas, com exceção da conservação dos recursos biológicos marítimos;
- Meio ambiente;
- Defesa do consumidor;
- Transporte;
- Redes transeuropeias (transporte, telecomunicações e energia);
- Energia;
- Espaço de liberdade, segurança e justiça;
- Problemas comuns de segurança em matéria de saúde pública, no que se refere aos aspetos definidos no presente Tratado;
- Investigação, desenvolvimento tecnológico e do espaço (programas europeus, respeitando a autonomia dos estados);
- Cooperação para o desenvolvimento e ajuda humanitária (respeitando a autonomia dos estados).

COMPETÊNCIAS DE APOIO:

- Proteção e melhoria da saúde humana;
- Indústria;
- Cultura;
- Turismo;
- Educação, formação profissional, juventude e desporto;
- Proteção civil;
- Cooperação administrativa.

XV

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS NA UE

Inicialmente, a CE não considerava o princípio da distribuição de poderes no qual os regimes parlamentar e presidencial normalmente se baseiam. A Comissão, então, possui poderes executivos significativos, mas não os exerce em sua totalidade. Na verdade, os estados membros devem, em princípio, possuir poderes de execução normativa e material. Entretanto, e para evitar quaisquer distorções ou discriminação, a execução é garantida pela Comissão, sob determinadas condições.

O Tratado de Roma afirma que a Comissão deve “exercer a competência que lhe foi conferida pelo Conselho para a implementação das regras dispostas pelo Conselho”⁹². O Conselho também pode mantê-las ou regulamentar sua delegação à Comissão. Os tratados também afirmam que os estados membros controlam o exercício desses poderes sob as condições determinadas pelo Parlamento e pelo

92 Artigo 155 do Tratado CEE (1957) vide Ballmann, A., D. Epstein & S. O'Halloran, “Delegation, Comitology, and the Separation of Powers in the EU,” *International Organization* 56(3), 2002, pp. 551-574.

Conselho. Na maior parte dos casos, a Comissão deve consultar “comitês” compostos por oficiais ou especialistas nacionais. Presididos e convocados por oficiais da Comissão, esses comitês assessoram o Conselho sobre as medidas de implementação propostas. Nesse caso, afirma-se que a Comissão exerce seus poderes de execução em “comitologia”.

A Comissão sempre se opôs à comitologia, especialmente na sua forma mais restritiva. O Parlamento Europeu também é motivado a limitar a influência executiva do Conselho por meio de comitologia e preservar seus próprios poderes para controlar a Comissão. De fato, a comitologia tem sido alvo de conflitos desde os anos setenta, em especial por meio de apelações ao Tribunal de Justiça. Para remediar essa situação, diferentes acordos interinstitucionais e *modus vivendi* foram adotados até a entrada em vigor do Tratado de Lisboa. O Tratado de Lisboa modificou o sistema, fazendo uma distinção entre o poder tradicional de implementação da Comissão (artigo 291 do TFEU) e um novo sistema de “autoridade delegada”.

15.1. O SISTEMA PÓS-TRATADO DE LISBOA

15.1.1. ATOS DE IMPLEMENTAÇÃO

No âmbito dos atos de implementação (artigo 291 do TFEU), o tratado agora prevê que o Parlamento Europeu e o Conselho estabeleçam regras e princípios gerais relativos aos mecanismos de controle detidos pelos estados membros para o exercício desses poderes de implementação pela

Comissão. Essas condições são atualmente governadas por um regulamento de 16 de fevereiro de 2011⁹³. Baseiam-se na antiga decisão de “comitologia” e nas lições aprendidas com a sua implementação. O texto retém a estrutura do comitê estabelecida na decisão anterior, mas simplifica-a. Agora, apenas dois procedimentos são previstos⁹⁴:

- o “procedimento de assessoria” é o procedimento já existente. Quando aplicado, o comitê emite um parecer, mas a Comissão não é obrigada a respeitá-lo. É utilizado para abordar medidas menos delicadas.
- o “procedimento de análise” é um novo procedimento que substitui os procedimentos regulatório e de gestão. Esse procedimento é aplicável a áreas mais delicadas e aos programas que possuem impacto significativo, como a PAC, as políticas de proteção ambiental, a política comum das pescas, proteção da saúde e segurança, animais e plantas, a política comercial comum e a tributação. A Comissão deve receber um voto favorável por maioria qualificada para adotar o ato de implementação, e o Parlamento Europeu ou o Conselho poderá exercer seu direito

93 Parlamento Europeu e Conselho da UE, “Regulamento (CE) No 182/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de fevereiro de 2011, que estabelece regras e princípios gerais relativos aos mecanismos de controle detidos pelos estados membros para o exercício dos poderes de implementação pela Comissão”, Diário Oficial da União Europeia, L 55, pp. 291-296, 28 de fevereiro de 2011.

94 Há também um “procedimento de urgência” para atos de implementação imediatamente aplicáveis, que permite que um ato básico ofereça à Comissão a opção de adotar atos de implementação imediatamente aplicáveis por razões imperativas de urgência. Esse “procedimento de urgência” não é um procedimento de comitologia separado, mas sim uma “variante” do procedimento de análise ou assessoria.

de escrutínio a qualquer momento, adotando uma resolução não vinculante se acreditar que a Comissão exerceu seus poderes de implementação além do permitido.

15.1.2. ATOS DELEGADOS

Uma das maiores inovações do Tratado de Lisboa, amplamente inspirada pelo “procedimento regulatório com escrutínio” criado em 2006, foram os “atos delegados”. Um procedimento que permite ao Parlamento Europeu e ao Conselho delegarem parte de seus poderes legislativos à Comissão (artigo 290 do TFEU)⁹⁵. A ideia é autorizar a Comissão a alterar ou complementar elementos de um ato legislativo considerados não essenciais pela legislatura. Essa autorização está inscrita no ato legislativo básico. Atos legislativos adotados como tal pela Comissão são, de acordo com a terminologia utilizada pelo novo tratado, “atos delegados” (artigo 290.3 do TFEU).

O principal objetivo desse novo procedimento é garantir que a legislação permaneça simples. Permite que a legislatura foque nos elementos essenciais da legislação, deixando a Comissão a cargo de aspectos mais detalhados, de forma semelhante ao que se observa em nível nacional, no qual o Parlamento promulga leis gerais e deixa para os ministros a tarefa de adotar decisões regulatórias para implementação dessas leis.

⁹⁵ O procedimento regulatório com escrutínio ainda será utilizado nos comitês até julho de 2014.

O sistema de atos delegados, entretanto, permite que a legislatura europeia retenha sua jurisdição. Para que a delegação de competências seja válida, o Parlamento Europeu e o Conselho devem explicitamente definir os objetivos, o conteúdo, o escopo e a duração da delegação. Adicionalmente, eles devem determinar as condições às quais a delegação está sujeita.

Formalmente, a grande diferença entre o processo de atos delegados e a antiga comitologia é a ausência de comitês e a falta de obrigação por parte da Comissão em obter um parecer. Isso não significa que não realiza mais consultas; a Comissão ainda é cercada de comitês especialistas. As obrigações da Comissão relativas à comitologia foram substituídas por maior controle por parte do Parlamento Europeu e do Conselho, que são livres para selecionar os mecanismos de controle de sua preferência.

O primeiro procedimento expressamente previsto no tratado é a revogação da delegação pelo Parlamento Europeu ou pelo Conselho. O tratado não lista as razões que podem levar o Parlamento Europeu ou o Conselho a se oporem a um ato delegado. Esse direito deve ser, em princípio, arbitrário.

Além disso, espera-se que o Parlamento Europeu ou o Conselho possa se opor a um ato delegado dentro de um prazo estabelecido pelo ato básico.

Em ambos os casos, a objeção por uma das duas vias do poder legislativo é suficiente para impedir que o ato delegado entre em vigor.

15.2. AS CONSEQUÊNCIAS DA REFORMA DO TRATADO DE LISBOA

Concretamente, desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a Comissão pode propor e adotar medidas de legislação delegada sem intervenção dos comitês de comitologia. O único controle é *ex post*, e não muito provável de ser exercido. Isso limita claramente a capacidade de diversos agentes (administradores nacionais, Parlamento Europeu, organização da sociedade civil, lobbies...) de monitorarem as atividades de implementação da Comissão. A Comissão então criou uma ampla estrutura de grupos e subgrupos especialistas *ad hoc* para determinados atos delegados, em uma lógica de consulta. Contudo, o novo sistema também criou diversas dificuldades.

Primeira, detectou-se como problemática a delimitação entre atos de implementação (a serem abordados por meio da “comitologia”) e atos delegados (novo procedimento do artigo 290 do TFEU). O Tribunal de Justiça, ao julgar o caso *Bicidas* (C-427/12), não ajudou a esclarecer a situação.

Segunda, mesmo com a criação de novos grupos de especialistas, os estados membros são apenas consultados e não participam das negociações existentes no RPS (procedimento regulatório com escrutínio). Eles podem rejeitar a proposta, podem contar com a disposição da Comissão de atingir um consenso, mas não podem, formalmente, realizar alterações.

Por fim, foi solicitada do Parlamento Europeu e de diversos agentes da sociedade civil mais transparência,

especialmente para a criação de um registo de atos delegados e para procedimentos de consulta. Na verdade, de acordo com o sistema implementado pela Comissão, os MPEs e as partes interessadas eram apenas envolvidos nos grupos se convidados pontualmente como especialistas ou observadores.



SEÇÃO 4: A POLÍTICA EXTERNA DA UE



A UE é um agente-chave em termos de política externa em diversos aspectos: Bruxelas é a segunda cidade diplomática do mundo; a UE já se envolveu em mais de 30 operações militares na UE desde 2003; coopera com diversas outras organizações internacionais; a UE é o primeiro bloco de comércio e é responsável por mais de 50% da ajuda ao desenvolvimento em todo o mundo; por fim, a UE é líder em políticas ambientais e combate às mudanças climáticas.

A Política Externa da UE é um assunto complexo devido às diferentes questões que engloba, aos diferentes agentes e aos diferentes métodos de tomada de decisão e instrumentos de financiamento disponíveis.

A seção a seguir fornecerá informações sobre a evolução da Política Externa da UE, bem como uma descrição detalhada de seu real significado, considerando as diferentes *ramificações* que compõem a política externa da UE, além de seus objetivos e principais instrumentos. O presente capítulo também irá abordar os diferentes agentes envolvidos nesse domínio e explicará como eles interagem. Atenção especial será dada aos *novos agentes* criados desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a saber, o alto representante e o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE). Por fim, o capítulo irá discutir as implicações da Estratégia Global da UE para o futuro da política externa da UE.



XVI

EVOLUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA DA UE

A própria UE é uma questão de *assuntos externos*. Alguns autores até descreveram a UE como um “subsistema de Relações Internacionais”⁹⁶. Quando diversos estados europeus decidiram iniciar a integração supranacional com a criação da CECA no início dos anos cinquenta, o caso foi considerado uma questão de política externa. Contudo, atualmente, a UE não é mais o *produto* de uma política externa, tendo desenvolvido sua própria “política externa”⁹⁷.

A evolução da política externa da UE ao longo dos últimos 60 anos tem sido gradual e incremental. Durante o início das Comunidades Europeias (Tratados de Roma, 1957)⁹⁸, as competências externas da CEE se concentravam, principalmente, em questões econômicas: nascimento da Política Comercial Comum (PCC) – gestão da tarifa externa

96 Hill, C. & M. Smith, *International Relations and the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2011.

97 Keukeleire, S. & T. Delreux, *The EU Foreign Policy of the European Union*, London: Palgrave Macmillan, 2014, p. 3.

98 Os Tratados de Roma criaram as Comunidades Econômicas Europeias (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atômica (Euratom).

da CEE, negociação em questões comerciais e tarefas de representação. A tudo isso, foi somado o poder de negociar acordos internacionais com países terceiros, bem como a concessão de Personalidade Jurídica Internacional (ILP) à CEE. Entretanto, nenhuma questão clássica de “política externa” fazia parte da pauta⁹⁹.

Na década de setenta, o contexto internacional passava por mudanças e levou líderes europeus a concluírem pela necessidade de uma melhor coordenação de suas políticas externas, e a então denominada “Cooperação Política Europeia” (CPE) foi criada¹⁰⁰. Com base em uma dinâmica puramente intergovernamental¹⁰¹, a CPE foi um método informal de coordenação e consulta entre os membros da CEE, facilitando a troca de informações e o consenso sobre posições comuns quando considerado necessário. Essas práticas *informais* foram ainda fortalecidas pelo relatório de Copenhague em 1973, incluindo a necessidade de consulta entre os parceiros europeus anteriormente a uma ação unilateral¹⁰².

O Ato Único Europeu (1987) representou mais uma etapa incremental à política externa da UE, pois foi através dele

99 As primeiras tentativas de buscar maior integração em questões *delicadas* de política externa, como defesa e segurança, foram iniciadas com a Comunidade Europeia de Defesa (CED) em 1952. Entretanto, esse projeto não foi levado a cabo devido à rejeição do parlamento nacional francês em 1954. Em vez disso, foi criada a União Europeia Ocidental (UEO) em 1954, com muito mais dependência nas estruturas da OTAN.

100 Essa foi a principal conclusão do relatório de Luxemburgo, também conhecido como relatório *Davignon*, adotado em 1970 pelos ministros de Assuntos Estrangeiros dos dez membros da CEE.

101 Foi exigido consenso para todas as decisões, não havia transferência de poderes a instâncias supranacionais e nenhuma função era prevista para as instituições da Comunidade.

102 As reuniões dos ministros de Assuntos Estrangeiros eram conhecidas como “reuniões Gymnich” devido ao nome do castelo alemão onde foi realizada a primeira reunião. Essa terminologia é mantida até hoje.

que a CPE foi finalmente reconhecida como tratado. Contudo, o AUE não tinha como objetivo reformular a política externa da União, seu principal propósito era codificar as práticas existentes na CPE, ancorando-as sob a forma de um tratado.

Foi apenas com o Tratado de Maastricht (1993) que uma política externa *adequada* foi finalmente criada. A nova estrutura da recente rebatizada União Europeia era composta de três pilares, sendo a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) um pilar distinto, governado por uma abordagem intergovernamental. O próprio nome da PESC gerou altas expectativas e ela foi apresentada por líderes europeus como “uma política externa totalmente madura, que permitiria à UE atuar de forma coesa e efetiva no cenário internacional”¹⁰³.

Entretanto, a crise nos Bálcãs, relançou as limitações da PESC e mostrou a necessidade de desenvolvimentos adicionais nessa área. O Tratado de Amsterdã (1997) criou a função do alto representante da PESC, com o objetivo de prover um agente comum para a condução da PESC. Também foi próximo do final da década de noventa que o tema de maior integração na esfera militar foi retomado após anos de silêncio. O pacto franco-britânico de 1998, conhecido como a Declaração de Saint-Malo, facilitou a introdução das questões de defesa na ação externa da UE e foi o início da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), formalmente criada pelo Tratado de Nice (2000). A PESD supôs uma alteração

103 Keukeleire, S. & T Delreux, *op. cit.*, p. 49.

qualitativa na PESC, incluindo uma “dimensão operacional significativa ao kit de ferramentas da União”¹⁰⁴.

Os ataques de 11 de setembro de 2001 nos EUA e as grandes implicações geoestratégicas desses ataques não passaram despercebidos para a política externa da UE. Esses eventos forçaram a UE a autoavaliar seus princípios e objetivos no que diz respeito à política externa, tendo, como resultado, a *Estratégia Europeia de Segurança* de 2003, criada sob os auspícios do então alto representante, Javier Solana¹⁰⁵. A EES foi um marco na história da Europa, pois definiu, pela primeira vez, uma agenda conjunta para a ação externa da UE¹⁰⁶.

Simultaneamente, além da expressiva ampliação, na qual dez novos membros entraram para a União, a UE também passou por um minucioso processo de reforma institucional interna. Muitos recursos e esforços foram dedicados ao projeto de criação da Constituição Europeia, que, por fim, não foi adotada. O texto trazia grandes implicações para a Política Externa da UE, prevendo, por exemplo, um *upgrade* à função do alto representante para “ministro da União para Assuntos Estrangeiros”, equivalente ao secretário de estado nos EUA. Entretanto, os pedaços do fracassado Tratado Constitucional foram recolhidos e integrados, em

104 Missirolti (ed.), ‘The EU and the World: Players and Policies Post-Lisbon. A Handbook’, *EUSS*, Paris, 2017, p. 17.

105 A EES foi adotada pelo Conselho Europeu em dezembro de 2003. Apresentava três objetivos estratégicos: a) abordar as novas ameaças à União; b) promover a segurança nos arredores da UE; e c) criar uma ordem internacional baseada em multilateralismo efetivo. Em 2008, o *Relatório sobre a Implementação da Estratégia Europeia de Segurança* foi adotado, que serviu como uma atualização da EES, ampliando seu escopo e os recursos disponíveis.

106 Biscop, S., ‘The European Security Strategy Implementing a Distinctive Approach to Security’, *Sécurité & Stratégie* no. 82, 2004, p. 42.

grande medida, ao Tratado de Lisboa (2007). As principais implicações desse tratado para a política externa da UE foram, em primeiro lugar, a concessão de Personalidade Jurídica Internacional (ILP) à UE¹⁰⁷,

e a abolição da antiga estrutura de pilares, o que significava que todas as dimensões da política externa estavam agora sob o mesmo título de tratado¹⁰⁸. Em segundo lugar, o tratado criou a função de “alto representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança/ vice-presidente da Comissão Europeia” (AR/VP) e o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), com o objetivo de auxiliar o AR/VP na condução da política externa da UE (vide abaixo). Em terceiro lugar, reconheceu a PESC (hoje, oficialmente denominada PCSD) como tratado, ampliou o escopo das chamadas tarefas de Petersberg¹⁰⁹ e formalizou a Agência de Defesa Europeia (EDA).

A UE está, sem dúvida, mais bem equipada para agir externamente do que nos dias iniciais das Comunidades Europeias. Entretanto, essa evolução não se deu sem obstáculos, conforme mostra a história. A crise econômica

107 Anteriormente, apenas a Comunidade Europeia (ou seja, o primeiro pilar) recebia *status* de ILP. Com o Tratado de Lisboa, a UE como um todo possui ILP e, portanto, pode assinar ou celebrar acordos internacionais e se tornar membro de diferentes organizações internacionais, de acordo com as normas estabelecidas.

108 No título V do Tratado sobre a União Europeia (TEU) lê-se “Disposições Gerais sobre a Ação Externa da União e Disposições Específicas sobre a Política Externa e de Segurança Comum.”

109 As tarefas de Petersberg definem as ações militares que a UE pode realizar em suas operações de gestão de crises. Tipicamente, essas ações incluem tarefas humanitárias e de resgate; prevenção de conflitos e tarefas para manutenção da paz; tarefas de forças de combate em gestão de crise, incluindo pacificação; operações conjuntas de desarmamento; assessoria militar e tarefas assistenciais; e tarefas de estabilização pós-conflito.

e financeira de 2008 teve um efeito bastante negativo na política externa da UE, com redução nos orçamentos (defesa, desenvolvimento, etc.) e a opinião pública europeia apresentando uma posição mais introvertida. O Brexit também vai ser um grande desafio em termos de capacidade militar e influência diplomática. Ao mesmo tempo, a nova ordem mundial multipolar, na qual poderes (re)emergentes (por exemplo, Rússia, Brasil, China, Índia, México, etc.) desejam desempenhar um papel maior na definição dos problemas e das soluções do mundo, também gera um desafio para a política externa da UE. É por essa razão que é importante compreender *quem* está envolvido na política externa da UE e *o que* isso significa. Esse será o foco das próximas seções.

XVII

A ESTRUTURA INSTITUCIONAL DA POLÍTICA EXTERNA. AGENTES E INSTITUIÇÕES

Anteriormente à análise dos diferentes componentes da ação externa da UE, um panorama da estrutura institucional pós-Tratado de Lisboa deve ser traçado, enfatizando a ligação com a política externa da UE. Os diversos agentes e instituições envolvidos em sua definição e implementação acrescentam certa complexidade ao processo.

17.1. O CONSELHO EUROPEU

O Conselho Europeu fornece instruções estratégicas à política externa da UE, ocupando a posição política mais importante nessa questão. De acordo com os Tratados, o Conselho Europeu “deve identificar os interesses e objetivos estratégicos da União” em relação à PESC e “às demais áreas de ação externa da UE” (artigo 22 do TEU). Embora não exerça papel no processo legislativo formal da política externa, ele define o processo de tomada de decisão por meio de suas Conclusões e Decisões. Conforme mencionado

anteriormente, o Tratado de Lisboa estabeleceu o *status* institucional do Conselho Europeu com sua própria equipe e orçamento, e o equipou com um presidente permanente¹¹⁰. Os Tratados também outorgaram ao presidente do Conselho Europeu competências explícitas para ação externa, já que ele “deverá, em seu nível de atuação e qualidade, garantir a representação externa da União” sobre questões relativas à PESC (artigo 15.5, parágrafo 2 do TEU).

Do ponto de vista prático, o Conselho Europeu é confrontado com dois problemas relativos à definição da política externa da UE. Primeiro, os chefes de estado e os governos direcionam o seu foco especialmente a questões nacionais e, normalmente, não estão prontos para fazerem concessões a fim de facilitar decisões coletivas, o que requer unanimidade. Segundo, a implementação das suas decisões depende de outras instituições (SEAE, Conselho, Comissão, agências...), o que significa que possui menos capacidade de garantir que as decisões sejam decretadas e que sejam eficientes.

17.2. O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA

Mediante instruções e após decisões do Conselho Europeu, o Conselho da União Europeia, normalmente denominado simplesmente “o Conselho”, é o principal órgão de tomada de decisão na UE referente à política externa. Em nível ministerial, a principal configuração do Conselho que

110 O artigo 15.6 do TEU estipula que o presidente do Conselho Europeu deva ser eleito por VMQ para um mandato de dois anos e meio, renovável uma única vez. O primeiro presidente permanente do Conselho Europeu foi o Sr. Herman Van Rompuy, que ocupou o cargo de 2009 a 2014. Ele foi sucedido pelo Sr. Donald Tusk, que oficialmente iniciou o seu mandato em novembro de 2014.

aborda assuntos referentes à política externa é o Conselho de Assuntos Estrangeiros¹¹¹, que é a única configuração do Conselho presidida pelo alto representante e não pela Presidência Rotativa. O Conselho adota decisões referentes a todas as questões envolvendo política externa, o que implica na utilização de diversos procedimentos de tomada de decisão, conforme abordados a seguir. O Conselho é apoiado por uma subestrutura bem desenvolvida, que consiste em dois comitês preparatórios (Comitê Político e de Segurança (CPS) e COREPER), e por diversos Grupos de Trabalho temáticos¹¹². Os comitês preparatórios são o “principal mecanismo de compensação” dos trabalhos preparatórios do Conselho e esses comitês determinam a pauta final¹¹³. O CPS lida com questões relativas à PESC/PCSD, ao passo que o COREPER realiza os trabalhos preparatórios para todas as demais questões de ação externa da UE para as diferentes configurações do Conselho. Devido ao número crescente de áreas abrangidas pela ação externa da UE, muitas decisões são, na verdade, tomadas antes de atingir o Conselho, que apenas precisa sancioná-las.

111 O Conselho de Assuntos Estrangeiros lida com questões relativas ao comércio internacional, desenvolvimento e cooperação, ajuda humanitária, acordos internacionais e a PESC/PCSD. Contudo, não é a única configuração do Conselho com ramificações na política externa. Dependendo da pauta, o Conselho de Assuntos Econômicos e Financeiros, o Conselho de Justiça e Assuntos Internos, etc. também podem discutir assuntos relacionados à política externa.

112 Para obter a lista completa dos Grupos de Trabalho do Conselho, acesse: <<http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/?wp%5B%5D=684>>.

113 Keukeleire, S. & T. Delreux, *op. cit.*, p. 69.

17.3. A COMISSÃO EUROPEIA

A Comissão desempenha um papel importante na definição dos interesses da UE na área de ação externa. Exerce uma função central na determinação de políticas com impacto externo, contanto com amplos poderes administrativos e orçamentários. Em contrapartida, seu envolvimento com a PESC/PCSD é bastante limitado, sendo apenas “associada”¹¹⁴. Essa dicotomia entre questões relacionadas e não relacionadas à PESC/PCSD possui grande impacto no papel que a Comissão exerce em política externa, pois claramente determina o seu nível de envolvimento.

A pasta exata das diferentes DGs pode sofrer discretas mudanças no início de cada mandato da Comissão. Entretanto, as principais DGs que tratam assuntos de ação externa são normalmente aquelas do comércio (DG de Comércio), desenvolvimento e cooperação (DG DEVCO), política de vizinhança e negociações sobre ampliação (DG NEAR), ajuda humanitária e proteção civil (DG ECHO), além do serviço para “Instrumentos da Política Externa”, responsável pelos componentes financeiro e operacional da política externa da UE. A Comissão também atua na política externa da UE por meio de outras DGs, como as de energia (DG Energia), meio ambiente (DG ENV) ou mudanças climáticas (DG Clima), devido à interação entre as dimensões interna e externa das políticas da UE. Conforme será explicado mais detalhadamente abaixo, a Comissão também está integrada à estrutura mais ampla de Ação Externa da União por meio

114 Missiroli, A. (ed.), *op.cit.*, p. 13.

do alto representante, que exerce, ao mesmo tempo, a função de vice-presidente da Comissão.

Conforme detalhado acima, a Comissão possui direito exclusivo de iniciativa, possuindo uma ótima ferramenta para definir as políticas gerais da União, e também assuntos relacionados à ação externa da UE. Por meio de suas Comunicações não vinculantes, a Comissão consegue propor determinadas questões com grandes implicações na política externa. No que diz respeito à competência, a Comissão é responsável pela conduta das negociações com países terceiros e organizações internacionais (artigo 218 do TFEU) em relação a comércio (artigo 207 do TFEU) ou acordos de cooperação. Também possui uma clara função orçamentária, não apenas decidindo sobre o orçamento geral da União, conhecido como o Quadro Financeiro Plurianual, mas também administrando o orçamento da fase de implementação de políticas. É exatamente por meio do “orçamento da carteira” que a Comissão também consegue exercer seu papel em questões voltadas à PESC, contrário ao que os Tratados parecem indicar.

17.4. O PARLAMENTO EUROPEU

Com base nas oportunidades apresentadas pelos Tratados, o Parlamento Europeu aumentou seu envolvimento em política externa ao longo dos anos. Discutivelmente, não é um agente *central* nessa área, mas também não pode ser desconsiderado. Primeiro, exerce certa influência nesse domínio por meio de suas competências relativas ao orçamento, à legislação e à ratificação de acordos

externos¹¹⁵. Também desenvolveu seu próprio modo de atuar com a criação de diversos comitês envolvidos em política externa, por exemplo, o Comitê de Assuntos Estrangeiros (AFET), o Comitê de Desenvolvimento (DEVE) e o Comitê de Comércio Internacional (INTA). Além disso, o Parlamento também formou mais de 40 delegações interparlamentares, incluindo, por exemplo, a delegação para Relações com a República Federativa do Brasil ou a delegação para Relações com o Mercosul¹¹⁶. O Parlamento Europeu também atua por meio das atividades diplomáticas de seu presidente (viagens oficiais, reuniões e contatos com líderes de outros países e organizações internacionais), por meio da adoção de resoluções não legislativas, comentando sobre a situação em outras partes do mundo, e por meio da recepção oficial de diversos líderes nas instalações do Parlamento Europeu. Por fim, o Parlamento Europeu desenvolveu iniciativas para ganhar certo controle sobre a política externa da UE, principalmente abordando questões com outras instituições. Em relação à PESC/PCSD, o envolvimento do Parlamento Europeu é praticamente inexistente, exceto pelas disposições de consulta incluídas nos tratados (artigo 36 do TEU).

115 O Parlamento Europeu deve consentir com os acordos internacionais negociados pela União. Embora o Parlamento não esteja formalmente envolvido nas negociações dos acordos internacionais, os Tratados preveem a necessidade de comunicação ao Parlamento “em todos os estágios do procedimento” (artigo 218.10 do TFEU) para evitar o risco de rejeição de um acordo ao final do processo de negociação. O “Acordo Comercial Antifalsificação” (ACTA), em 2012, é um exemplo recente de rejeição, pelo Parlamento Europeu, de um acordo concluído pela União.

116 Os comitês fazem parte do processo de elaboração de legislações e são os grupos de trabalho do Parlamento Europeu. Os MPÉs atuantes nos comitês analisam, alteram e votam as legislações antes da aprovação final do texto em plenário. As delegações são plataformas de intercâmbio, nas quais os MPÉs organizam debates e discussões sobre regiões específicas do mundo. As delegações podem elaborar relatórios, mas não são envolvidas na decisão conjunta.

Agora, iremos abordar as instituições e funções específicas criadas ou reformadas pelo Tratado de Lisboa.

17.5. O ALTO REPRESENTANTE

A instituição do cargo de “alto representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e vice-presidente da Comissão Europeia”, denominado AR/VP, foi uma das alterações institucionais mais importantes introduzidas pelo Tratado de Lisboa. Por muitos anos, acusou-se a política externa da UE de não possuir um interlocutor claro e direto em contato com os parceiros externos. Como mencionado anteriormente, esse problema foi reparado pelo Tratado de Amsterdã, que introduziu, pela primeira vez, a função de “alto representante”¹¹⁷. O cargo foi ocupado pela primeira vez pelo Sr. Javier Solana, ex-ministro espanhol de Assuntos Estrangeiros e ex-secretário-geral da OTAN, que cumpriu dois mandatos de cinco anos cada (1999-2009). Com alto perfil político e diplomático, o Sr. Solana aproveitou essa característica para promover a PESD e a PESD/PCSD, e para conceder à União uma atividade e visibilidade diplomáticas nunca vistas até aquele momento. Isso foi possível devido à estreita colaboração com as demais instituições, em especial com o Comissário para as Relações Externas¹¹⁸, e à aquiescência dos estados membros¹¹⁹.

117 A função exata era secretário-geral do Conselho da União Europeia/Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum (SG/AR), considerada “dupla”, pois combinava duas funções.

118 O Sr. Solana precisou trabalhar com dois Comissários de Relações Externas. O primeiro foi o Sr. Chris Patten do Reino Unido (1999-2004) e o segundo foi a Sra. Benita Ferrero-Waldner (2004-2009).

119 Missiroli, A. (ed.), *op. cit.*, p. 21.

Reunindo os pedaços de um Tratado Constitucional fracassado, o Tratado de Lisboa criou a função de AR/VP com o objetivo de trazer mais coerência à ação externa geral da UE. A nova posição foi considerada “tripla”, pois combinava três funções previamente existentes:

- a de secretário-geral do Conselho/alto representante para a PESC (cargo assumido até aquele momento pelo Sr. Solana);
- a de comissário para as Relações Externas (cargo assumido pela Sra. Benita Ferrero-Waldner);
- e a de presidente/encarregado do Conselho de Assuntos Estrangeiros (cargo confiado à Presidência Rotativa até aquele momento)¹²⁰.

Adicionalmente, o AR/VP também é encarregado do SEAE (vide abaixo), bem como de algumas outras agências relacionadas, como a EDA, o SatCen (Centro de Satélites) ou o EUISS (Instituto de Estudos de Segurança da UE). De acordo com os tratados, o AR/VP é responsável por:

- Presidir o Conselho de Assuntos Estrangeiros (exceto em sua configuração de Comércio). O AR também deve formular iniciativas de políticas públicas e enviar propostas nessa área para apreciação do Conselho (artigo 30 e 42.2 do TEU). O AR também precisa informar o Parlamento regularmente (artigo 36 do TEU) e participa das reuniões do Conselho Europeu (artigo 15 do TEU).

120 Vanhoonaeker, S. & N. Reslow, “The European External Action Service: Living Forwards by Understanding Backwards”, *European Foreign Affairs Review*, 15(1), 2010, p. 2.

- Conduzir a PESC e a PSDC, seguindo as orientações fornecidas pelo Conselho e pelo Conselho Europeu (artigos 26 e 27 do TEU), responsabilizando-se pela coordenação das subestruturas do Conselho nessa área (CPS).
- Representar externamente a União em questões relativas à PESC/PSDC (não obstante os poderes do presidente do Conselho Europeu), conduzindo diálogos políticos com países terceiros e representando a União em organizações e conferências internacionais.
- Garantir a consistência da ação externa da UE (artigo 21.3 do TEU), em estreita cooperação com a Comissão, onde atua como vice-presidente.

A primeira AR/VP foi a Sra. Catherine Ashton do Reino Unido, a então Comissária de Comércio. Sua nomeação foi fruto de um compromisso maior, pois os nomes para presidente da Comissão e do Conselho Europeu precisavam ser escolhidos também, e isso certamente suscitou críticas devido à falta de experiência dela com política externa. Boa parte do tempo e dos esforços foi dedicada, durante os primeiros anos no cargo, ao estabelecimento do SEAE. Seu mandato foi marcado por certo sucesso na área de política externa, como a normalização das relações entre Kôsovo e Sérvia, e a contribuição ao desfecho bem-sucedido no acordo nuclear com o Irã¹²¹.

121 Howorth, J., "Catherine Ashton's five-year term: a difficult assessment", *Les Cahiers européens de Sciences Po* no. 3, 2014, pp. 13-18; Trix, F., "Serbia and Kosovo: a European Success Story", *Informed Comment*, 27 April 2013.

Em 2014, Catherine Ashton passou o cargo para Federica Mogherini, da Itália,¹²² a então ministra italiana de Assuntos Estrangeiros que, apesar de jovem, tinha mais experiência em política externa. O mandato de Mogherini foi caracterizado por uma alta coordenação e envolvimento com a Comissão, e uma atitude mais pró-ativa em política externa, que se cristalizou com a publicação da nova “Estratégia Global sobre a Política Externa e de Segurança” (EUGS) em 2016, o documento estratégico mais importante desde a emissão da EES em 2003 (vide adiante).

17.6. O SERVIÇO EUROPEU DE AÇÃO EXTERNA. OS CORPOS DIPLOMÁTICOS DA UE

O Tratado de Lisboa afirma que o AR/VP “deverá ser auxiliado por um Serviço Europeu de Ação Externa” (artigo 27.3 do TEU). De acordo com a Decisão do Conselho de 2010 que estabeleceu o SEAE¹²³, o serviço não é uma instituição, mas um “órgão funcionalmente autônomo”, distinto do Conselho e da Comissão, com seu próprio orçamento administrativo controlado pelo AR/VP. O SEAE precisou ser criado do zero, e apenas começou a operar em dezembro de 2010.¹²⁴ *A sede está localizada em Bruxelas, na Rond-point Schuman*, em um prédio localizado equidistantemente do Conselho e da Comissão. Em 2016, empregava mais de

122 Assim como com a Sr. Ashton, a nomeação da Sra. Mogherini para AR/VP foi parte de um acordo mais amplo de renovar a liderança europeia entre grandes grupos políticos.

123 União Europeia, Decisão do Conselho de 26 de julho de 2010, que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu de Ação Externa, OJ 2011/03, 03 de agosto de 2010.

124 A conclusão do atual prédio do SEAE aconteceu apenas no início de 2012, época na qual todas as equipes puderam se mudar. Até aquele momento, o SEAE era dividido entre diferentes prédios e escritórios espalhados pelo quarteirão europeu em Bruxelas.

3.600 pessoas (mais de 1.600 em Bruxelas e quase 2.000 no exterior), incluindo funcionários permanentes, agentes sob contrato e equipes locais. A Decisão também estabeleceu a composição do SEAE, que deveria ter equipes de três fontes diferentes: um terço composto por oficiais da Secretaria-Geral do Conselho, um terço composto por oficiais da Comissão e um terço composto por diplomatas transferidos dos estados membros¹²⁵.

A estrutura do SEAE é, de muitas formas, semelhante à de qualquer Ministério das Relações Exteriores (MFA). No topo da cadeira hierárquica, o AR/VP recebe o apoio de um secretário-geral e de três secretários-gerais substitutos (Economia, Política e PESC/PSDC). O SEAE se divide entre uma Diretoria-Geral (Orçamento e Administração) e seis Diretorias de Gestão (MD) – uma MD temática (Direitos Humanos, Questões Globais e Multilaterais) e cinco MDs geográficas (África, Américas, África e Pacífico, Europa e Ásia Central, Oriente Médio e Norte da África). Adicionalmente, o SEAE também possui estruturas permanentes para gestão de crises, para condução da PSDC¹²⁶.

Associados ao SEAE, os Representantes Especiais da UE (EUSR) também trabalham diretamente sob o comando

125 O mandato dos diplomatas transferidos dos estados membros ao SEAE é de quatro anos, renovável uma única vez, com o objetivo de garantir a mobilidade nos Ministérios das Relações Exteriores nacionais e aumentar as oportunidades de intercâmbio de culturas diplomáticas na União.

126 Tipicamente, essas estruturas incluem o Estado-Maior da União Europeia (EUMS), que presta assessoria estratégica e expertise; a Divisão de Planejamento e Conduta em Operações Cívicas (CPCP), que gerencia a conduta e o desdobramento das operações; e a Diretoria de Gestão de Crise e Planejamento (CMPD), encarregada do planejamento estratégico e da coordenação das operações da PSDC. O SEAE também possui um “Centro de Inteligência e Situação” que monitora o desenvolvimento das operações ligadas à PSDC. Para mais detalhes sobre a estrutura do SEAE, acesse: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3601/who-we-are_en#Directors+General>.

do AR/VP. Os EUSRs focam em uma questão específica da política, em determinada região¹²⁷.

17.6.1. AS DELEGAÇÕES DA UE

Com base em uma rede de cerca de 130 delegações da Comissão já existentes no exterior, o Tratado de Lisboa as transformou em delegações da UE (ou delegações da União) e as integrou à estrutura do SEAE (artigo 221 do TFEU)¹²⁸. As delegações da UE são os “olhos e ouvidos” da União nos países terceiros e organizações internacionais. Concretamente, as principais funções de uma delegação da UE são:

- atuar como a *embaixada* da UE, garantindo sua representação no exterior perante as autoridades, mas também perante a população geral, bem como as forças econômicas e sociais.
- apresentar, explicar e implementar as políticas da UE, e elaborar relatórios sobre elas e sobre os desenvolvimentos nos países anfitriões ou organizações.
- negociar com base em determinado mandato.
- coordenar visitas dos oficiais da UE no país, especialmente do presidente do Conselho Europeu, do alto representante, de Comissários e de MPes.

127 Atualmente, há oito EUSRs geográficos e um temático (Direitos Humanos). Para obter a lista completa dos EUSRs, acesse: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3606/eu-special-representatives_en>.

128 Wouters, J. & S. Duquet, “The EU, EEAS and Union Delegations and International Diplomatic Law: New Horizons”, KU Leuven Working Paper 62, 2011, p. 7.

- garantir a coordenação entre as representações diplomáticas dos estados membros e desempenhar um papel consular, oferecendo proteção aos nacionais da UE em determinadas situações.
- implementar assistência externa.

Há atualmente cerca de 140 delegações no exterior, e 4 delegações na UE que representam a União em organizações internacionais¹²⁹ (Nações Unidas, OSCE em Viena; OCDE em Paris; FAO em Roma; Conselho da Europa em Estrasburgo).

Tipicamente, uma delegação é controlada pelo encarregado da delegação, que possui *status* de embaixador, e é o principal representante da União no país em questão¹³⁰. As delegações da UE são estruturadas em diferentes seções (política, econômica, de desenvolvimento, de informação e imprensa, etc.) e seus funcionários são compostos por oficiais da União, diplomatas nacionais dos estados membros e por funcionários locais.

129 Em Viena, a delegação da UE representa a União nas Nações Unidas, na OSCE e na Agência Internacional de Energia Atômica (IAEA). Em Roma, em algumas agências das Nações Unidas, principalmente na Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). Em Paris, em algumas agências das Nações Unidas e na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). E em Estrasburgo, no Conselho da Europa. A delegação da UE em Genebra representa a União nas Nações Unidas e na Organização Mundial do Comércio (OMC).

130 Desde o Tratado de Lisboa, a delegação da UE representa a União no exterior no que diz respeito a *todas* as suas políticas. Anteriormente, as delegações da Comissão apenas representavam a União no que dizia respeito a políticas parte do escopo da Comissão, principalmente comércio e desenvolvimento.



XVIII

ANALISANDO A POLÍTICA EXTERNA DA UE

A UE descrita como uma organização *sui generis*, ou seja, “única”, não pode ter uma política externa *sui generis*. Ela é caracterizada como “multifacetada”, englobando uma variedade de áreas; como “multimétodo”, ou seja, que combina diferentes métodos de tomada de decisão; e como “multinível”, que depende das esferas nacional e europeia¹³¹.

Pode ser descrita como “uma área de políticas públicas europeias direcionada ao ambiente externo com o objetivo de influenciar o ambiente e o comportamento de outros agentes nesse ambiente, a fim de buscar interesses, valores e metas”¹³².

18.1. UMA POLÍTICA EXTERNA MULTIFACETADA

Os entendimentos clássicos sobre política externa reduziriam seu escopo à PESC apenas. Entretanto, uma visão

131 Keukeleire, S. & T. Delreux, *op.cit.*, p.1.

132 Keukeleire, S. & T. Delreux, *op.cit.*, p. 1.

mais ampla de “política externa” deve ser levada em conta ao lidarmos com a UE, sendo “ação externa” um termo mais preciso para descrever a participação da União no exterior.

Por regras gerais, três principais *componentes* servem como base para a política externa da UE: a PESC (incluindo a PSDC); as políticas externas da União, como Comércio, Desenvolvimento e Cooperação, Ação Humanitária, Ampliação, a realização de acordos internacionais e a imposição de sanções; e a dimensão externa das políticas internas, como energia, meio ambiente/mudanças climáticas, migração, saúde e cultura, entre outros aspectos.

Independente de qual componente nos referimos, os tratados afirmam que a “ação da União no cenário internacional deve ser guiada pelos princípios que inspiraram sua própria criação, desenvolvimento e ampliação, e os quais a União busca avançar em todo o mundo”¹³³.

18.1.1. A PESC/PSDC

A base legal da PESC pode ser encontrada no título V, artigo 21-46 do TEU, e também na parte 5 (artigo 205-222 do TFEU). Conforme afirmado pelos tratados, a PSDC estaria incluída nesse componente, pois ela é “parte integrante da PESC” (artigo 42 do TEU).

As principais áreas de atuação da PESC incluem os vizinhos da Europa Oriental (por exemplo: Ucrânia, Moldávia,

¹³³ Artigo 21 do TEU. Esses princípios são: democracia, estado de direito, universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos e liberdades fundamentais, respeito à dignidade humana, os princípios da igualdade e da solidariedade, e o respeito aos princípios do Estatuto das Nações Unidas e do direito internacional.

Bielorrússia), a região Caucásiana, a região dos Bálcãs, a região do Oriente Médio e Norte da África (MENA), bem como todo o continente africano. Contudo, o escopo da PESC se expandiu ao longo dos últimos anos, passando a englobar países e regiões que antes estavam sob o comando de determinados estados membros¹³⁴.

Os instrumentos disponíveis para a PESC são amplos e de diferentes naturezas. O artigo 25 do TFEU determina que a PESC deva ser operacionalizada pelo(a):

- definição de Diretrizes Gerais, uma tarefa confiada ao Conselho Europeu por meio de suas *Conclusões* e declarações públicas.
- tomada de Decisões, por parte do Conselho, que definem *Ações* (artigo 28.1 do TEU), como a nomeação de um novo EUSR ou o lançamento de operações de gestão de crise na estrutura da PSDC, e *Posições* (artigo 29 do TEU) que determinam uma estância comum sobre determinadas questões geográficas ou temáticas (normalmente, essa ferramenta é mais utilizada em relação a *Sanções* e *Medidas Restritivas*).
- fortalecimento da cooperação entre os estados membros, uma ferramenta muito importante para facilitar a troca de informações e melhorar a coordenação entre todos os agentes envolvidos na condução da política externa.

134 Tipicamente, a França era muito ativa nas suas ex-colônias africanas e não via como positivo o envolvimento de outros estados membros nos assuntos africanos por meio da PESC. Essa posição mudou ao longo dos últimos anos e hoje observamos uma tendência na direção oposta.

A natureza declaratória da PESC é bastante importante. Desta forma, outros tipos de declarações e afirmações também são instrumentos relevantes para a PESC, como as Declarações do alto representante em nome da UE (acordadas previamente com os estados membros), as Afirmações do alto representante (normalmente para reagir rapidamente a determinada situação), declarações do porta-voz do alto representante (para questões menos politicamente salientes) e declarações locais das delegações.

O componente operacional da PESC é então realizado por outros instrumentos, incluindo *Démarches*, ou seja, atividades diplomáticas implementadas pelas delegações da UE após instruções do alto representante; e *Diálogo Político*, realizado em diferentes níveis (chefe de estado, ministerial, técnico) para facilitar a troca de informações e promover a cooperação entre a UE e o país parceiro. Por fim, conforme mencionado anteriormente, os EUSRs também são um instrumento importante na PESC.

A PSDC, parte integrante da PESC, confere à União capacidade militar e de defesa para que atue no exterior no campo da pacificação, prevenção de conflitos e fortalecimento da segurança internacional^{135,136}. A PSDC possui dimensão militar e civil. Na dimensão militar, a União

135 De acordo com os Tratados, a PSDC *pode* levar a uma Defesa Comum se o Conselho Europeu assim decidir por unanimidade (artigo 42). A PSDC não afeta as obrigações dos estados membros perante a OTAN. O Tratado de Lisboa também introduziu uma inovação importante a esse respeito, permitindo que os estados membros fizessem parte de uma “Cooperação Estruturada Permanente”. Essa *cooperação estruturada* prevê que determinados estados membros possam ampliar a cooperação em assuntos militares, sob os auspícios da UE, sem envolvimento do restante dos estados membros (artigo 46 do TEU).

136 As tarefas nas quais a PSDC pode ser empregada se baseiam nas tarefas de Petersberg, mencionadas acima (vide a nota de rodapé 100).

depende das “capacidades disponibilizadas pelos estados membros” (artigo 42 do TEU), devido à inexistência de tropas ou equipamentos “comuns”. A dimensão civil inclui a disponibilização de pessoal não militar para auxílio na segurança, como juízes, oficiais da polícia ou funcionários públicos. A importância dessa dimensão cresceu nos últimos anos e ela se tornou essencial, além de um elemento de distinção da PSDC da UE.

Os principais instrumentos da PSDC são missões civis e operações militares, iniciadas mediante Decisão do Conselho por unanimidade, e projetadas e controladas pelas estruturas relevantes do Conselho e do SEAE.

Desde 2003, a UE lançou e executou 34 operações na PSDC, 12 das quais foram militares, 21 civis e uma mista (Darfur). A partir de janeiro de 2017, haverá 16 operações da PSDC em andamento, seis militares e dez civis¹³⁷.

No que diz respeito ao financiamento da PESC/PSDC, uma distinção precisa ser feita. O QFP contém uma rubrica específica sobre política externa (Rubrica 4: Europa Global), que engloba os diferentes instrumentos financeiros empregados pela União na condução de sua ação externa no exterior¹³⁸. Nessa rubrica, há uma linha específica para

137 Para mais informações, acesse: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/security-and-defence_en>.

138 O QFP atual (2014-2020) soma quase cem bilhões de euros e é dividido em seis rubricas. A Rubrica 4 (Europa Global) representa quase 6% do orçamento total da UE e abrange toda a área de ação externa (“política externa”) da UE, como assistência ao desenvolvimento ou ajuda humanitária, com exceção do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), que é financiado por contribuições voluntárias dos estados membros e não é abrangido pelo escopo do QFP. Na Rubrica 4 (Europa Global), uma linha de orçamento específica é prevista para a PESC, que corresponde apenas a 3,5% de sua rubrica, representando 0,2% do orçamento total da UE.

a PESC, que serve para financiar as ações da PESC e as operações da PSDC de natureza civil. Por outro lado, os custos das missões militares da PSDC ficam a cargo dos estados membros que participam da missão, exceto por alguns custos comuns que são financiados pelo “Mecanismo Athena”¹³⁹.

A UE complementa a sua PESC/PSDC com outros instrumentos financeiros, também à sua disposição. Esses instrumentos incluem, entre outros, o *Instrumento para a Estabilidade e Paz* (IcSP), que apoia atividades de segurança e atividades de pacificação em curto prazo, ou o *Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos* (EIDHR), que fornece fundos para apoiar a democracia e as atividades que promovem os direitos humanos.

18.1.2. A AÇÃO EXTERNA

Além da PESC/PSDC, a caixa de ferramentas da *política externa* da UE também é composta pelas políticas externas clássicas, como comércio internacional, desenvolvimento e cooperação, ajuda humanitária, cooperação econômica e financeira com países terceiros, sanções e acordos internacionais. As bases legais foram principalmente incluídas na parte 5 do TFEU. Todas as políticas nessa categoria passaram por uma evolução após as reformas realizadas no Tratado. Desta forma, contam com competência

¹³⁹ O Mecanismo Athena foi criado por Decisão do Conselho da UE em 2004 e serve para financiar os custos comuns relacionados a operações militares da UE no âmbito da política de segurança e defesa comum (PSDC). Não faz parte do orçamento geral da UE.

jurídica bem estabelecida, recursos financeiros significativos e recursos humanos consideráveis.

A UE é o maior bloco de comércio (tanto em termos de mercadorias quanto de serviços) baseado no simples tamanho de seu mercado interno, que engloba quase 500 milhões de pessoas. O comércio ou, no jargão da UE, a *Política Comercial Comum* (PCC), tem sido uma competência exclusiva desde os Tratados de Roma. As bases legais podem ser encontradas na parte 5, título II do TFEU. Isso significa que a Comissão é um agente importante, que atua como única negociadora no comércio da União. Contudo, os estados membros são plenamente envolvidos em todas as fases, pois precisam dar as ordens de negociação (estágio de autorização), precisam participar das negociações propriamente ditas (fase de negociação) e precisam ratificar o acordo final (estágio de ratificação).

A PCC pode ser conduzida de três principais formas: aplicação unilateral das medidas de comércio (por exemplo, o Sistema Generalizado de Preferências – GSP)¹⁴⁰, acordos multilaterais (por exemplo, no nível da Organização Mundial do Comércio [OMC]), e acordos bilaterais/inter-regionais (por exemplo, Acordos Comerciais Preferenciais). A UE tem apresentado tendência em relação ao favorecimento da conclusão de acordos multilaterais na estrutura da OMC.

140 O Sistema Generalizado de Preferências permite que países em desenvolvimento paguem menos impostos ou fiquem isentos de impostos para exportar para a UE. Há três principais tipos de esquemas no GSP: o GSP padrão, que prevê a isenção parcial ou total das tarifas para determinados produtos; o GSP+, que concede isenção total das tarifas para os países que ratificarem e aplicarem convenções internacionais de direitos humanos e direitos trabalhistas; e o esquema “Tudo Exceto Armamentos”, que é destinado à categoria dos “Países Menos Desenvolvidos”, de acordo com os padrões das Nações Unidas, e prevê a isenção de tarifas/cotas para todos os produtos, exceto armamentos e munição.

Entretanto, o impasse que o caminho multilateral tem sofrido desde os anos 2000 forçou a UE a trocar de estratégia e optar pela abordagem bilateral/inter-regional, criando, então, uma rede de acordos comerciais preferenciais¹⁴¹. É nessa lógica que foram, por exemplo, reabertas em 2010 as negociações para fechar um Acordo de Livre Comércio entre a UE e o Mercosul. A nova Estratégia Global da UE (EUGS, vide abaixo) imagina um uso mais estratégico da política comercial como uma ferramenta de política externa e prevê um programa ambicioso de livre comércio para definir a governança global¹⁴².

Comércio Exterior não significa apenas *comércio*. Possui implicações profundas na política externa e fornece à União uma ferramenta de política externa valiosa. Por exemplo, os princípios que guiam a ação externa geral da UE, mencionados anteriormente (artigo 21 do TEU), também estão presentes nos Acordos Comerciais, pois normalmente incluem cláusulas de Direitos Humanos. Por meio da aplicação de sanções e medidas restritivas, o Comércio também constitui um instrumento de política externa valioso, complementando os demais instrumentos políticos à disposição da União.

Acordos de Livre Comércio são normalmente parte de acordos de associação ou cooperação maiores, que incluem outros aspectos como cooperação econômica, financeira

141 A UE recentemente firmou Acordos de Livre Comércio com a República da Coreia do Sul (2011), Cingapura (2014) e Canadá (2016). O Acordo de Livre Comércio com o Japão está prestes a ser concluído.

142 Biscop, S., "The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics", *Egmont Policy Brief* no. 75, p. 4.

ou técnica, e fornecem uma estrutura política mais ampla de relações entre a UE e determinado país terceiro ou bloco regional. Nesses acordos, a UE normalmente inclui disposições sobre *diálogo político*, que possuem impacto evidente na política externa. Essas disposições estabelecem instituições conjuntas, nas quais podem ocorrer diálogos políticos em diferentes níveis (chefes de estado, ministerial, técnico), facilitando a troca de informações e melhores práticas. Tomando como exemplo a América Latina, essa é a região com a qual a UE construiu as “relações mais institucionalizadas”, pois compreende diversos níveis (regional, sub-regional, bilateral), diversos setores (político, econômico, de segurança) e diversos agentes (executivos, parlamentos, sociedade civil, etc.)¹⁴³. A UE firmou Acordos de Cooperação com a América Central, Chile, Colômbia, Equador, México e Peru, estabeleceu Parcerias Estratégicas com países importantes, como o Brasil (2007) e o México (2009) e, ao mesmo tempo, tentou aprofundar a cooperação com grupos sub-regionais ou regionais como o Mercosul, CARICOM/CARIFORUM, Aliança Pacífica, SICA e UNASUR¹⁴⁴.

Outra política externa importante da UE que já existe há bastante tempo é a política para cooperação do desenvolvimento. A UE é a maior provedora de Assistência Oficial para o Desenvolvimento (AOD) e a principal impulsionadora de debates globais sobre políticas. Referências às relações com países em desenvolvimento já foram incluídas no Tratado da CEE, especialmente com

143 Missiroli, A. (ed.), *op. cit.*, 147.

144 Para mais informações sobre as relações bilaterais e bi-regionais da UE com a América Latina, consulte Missiroli, A. (ed.), *op. cit.*, p. 150.

países africanos¹⁴⁵. A cooperação para o desenvolvimento evoluiu como uma área de competência compartilhada entre a União e os estados membros. No que tange às bases legais, o artigo 3 do TEU menciona a erradicação da pobreza e o desenvolvimento sustentável como os principais objetivos da ação externa da UE. Adicionalmente, o artigo 21.2.d do TEU enfatiza, novamente, a importância da erradicação da pobreza e indica que a União deve garantir consistência entre as diferentes áreas de sua ação externa e entre essas e outras políticas. Mais informações no capítulo 1 do título III do TFEU (artigos 208-211).

Do ponto de vista político, a UE emitiu em 2005 um documento importante sobre sua política de desenvolvimento e cooperação, o chamado *Consenso Europeu sobre Desenvolvimento* (CED), pois, pela primeira vez, a UE (compreendida como a União e seus estados membros) possuía uma declaração de política de desenvolvimento comum. O CED foi complementado em 2011 com um novo documento estratégico, a “Agenda para Mudanças”, que buscou reforçar o consenso, fornecendo maior foco em governança e crescimento inclusivo para aumentar o impacto. Nesse campo, a UE está totalmente alinhada aos esforços das Nações Unidas de erradicar a pobreza e combater a exclusão econômica e social. Por essa razão, a UE é um agente importante na concepção

145 Os primeiros acordos entre países africanos recentemente independentes e a Comunidade Econômica Europeia foram as Convenções de Yaoundé (1964-69 e 1971-1774). Essas convenções foram substituídas pelas Convenções de Lomé I-IV (1975-1999), que possuíam escopo geográfico maior, pois abrangiam o grupo ACP (África, Caribe e Pacífico) de países criado em 1975. As relações atuais entre a UE e os países ACP são governadas pelo Acordo de Cotonou (2000-2020).

dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), bem como dos “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável” (ODSs) declarados após a Cúpula Rio+20 em 2012. O novo documento estratégico compatível com as Nações Unidas é a “Agenda para o Desenvolvimento Sustentável até 2030”, que incorpora as principais lições do passado e à qual a UE se comprometeu em implementar tanto em suas políticas internas quanto externas.

Os múltiplos agentes envolvidos nesse campo de política criam um desafio, no qual a coerência das políticas é sancionada pelos Tratados. Em Bruxelas, a DG de Cooperação para o Desenvolvimento (DEVCO) é responsável por definir a política de desenvolvimento, promover a coerência da política e garantir a implementação durante todo o ciclo (identificação de programas, implementação, monitoramento e avaliação). Sob a supervisão do Comissário de Desenvolvimento, o SEAE fica encarregado de decidir sobre as prioridades na cooperação para o desenvolvimento e sobre a alocação geral dos recursos. O diálogo político é responsabilidade do SEAE. O Tratado de Lisboa também confiou às delegações da UE a operacionalização da ajuda oferecida pela União e a implementação de projetos e programas de desenvolvimento. Nesse sentido, o chefe da delegação não apenas se reporta ao SEAE, como também à DEVCO¹⁴⁶.

Em termos de financiamento, a arquitetura de ajuda humanitária da UE é composta pelos estados membros da UE, pela Comissão Europeia, bem como pelo Banco Europeu de

146 Diretoria-Geral da Comissão para Cooperação Internacional e Desenvolvimento (DGDEVCO).

Investimento (BEI), que disponibiliza uma quantia limitada em empréstimos com condições favoráveis e capital de investimento. Há duas principais fontes de financiamento:

- a. Orçamento da UE. Diversos instrumentos são financiados pela Rubrica 4 do orçamento da UE. Podem ter escopo geográfico, como o Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (DCI), o Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV), o Instrumento de Pré-Adesão (IPA) ou os fundos para Cooperação com Industrializados ou outros Países de Alta Renda. Os fundos também podem ser canalizados por instrumentos horizontais, todos com cobertura global, como a Ajuda Macrofinanceira, a Ajuda Emergencial ou os instrumentos mencionados anteriormente (Instrumento para a Estabilidade e Paz, e o Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos).
- b. Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED). Embora o FED seja controlado pela Comissão, ele não faz parte do orçamento geral da UE. É financiado por contribuições voluntárias dos estados membros e sua cobertura é limitada ao grupo ACP de países (África, Caribe e Pacífico).

A UE ainda é a maior provedora de AOD, contudo, países emergentes (Brasil, Índia, Turquia, China, Rússia) também estão dedicando recursos consideráveis à provisão de ajuda externa.

18.1.3. AS DIMENSÕES EXTERNAS DAS POLÍTICAS INTERNAS

O terceiro componente da *política externa* da UE está relacionado às implicações externas das políticas internas da UE. A base legal desse componente pode ser principalmente encontrada na parte 3 do TFEU. Com base nessas disposições e na jurisdição do TJUE, a União ganhou competências externas em domínios nos quais inicialmente apenas aspectos internos eram considerados. Esses aspectos incluem normalmente políticas sobre energia, meio ambiente, migração, saúde, cultura, etc. Dependendo da política e do tipo de competência, diferentes agentes podem desempenhar diferentes papéis e os métodos de tomada de decisão podem variar. Entretanto, os métodos são principalmente governados pelo método comunitário (vide abaixo). Políticas desse tipo precisam ser consideradas também como parte da caixa de ferramentas de *política externa* da UE, pois possuem dimensões importantes para a política externa (por exemplo, relações energéticas com a Rússia), fornecem à UE instrumentos extras para sua ação em política externa (por exemplo, liderança nas negociações sobre mudanças climáticas) e podem implicar estruturas contratuais e políticas (por exemplo, Acordo de Paris sobre Mudanças Climáticas)¹⁴⁷.

Nesse componente, é importante destacar o Instrumento de Parceria (IP), um dos diversos instrumentos financeiros

147 Keukeleire, S. & T. Delreux, *op. cit.*, p. 13.

da *política externa* incluídos na Rubrica 4,¹⁴⁸ que tem como objetivo apoiar a dimensão externa das políticas internas da UE – em áreas como competitividade, pesquisa e inovação, bem como migração.

18.2. O COMPLEXO EQUILÍBRIO ENTRE INTERESSES, PROCESSOS E AGENTES

Mesmo se a antiga estrutura por pilares tivesse sido abolida pelo Tratado de Lisboa, dinâmicas políticas são difíceis de mudar. Ainda há uma divisão fundamental na ação externa da UE que depende do fato de as questões estarem relacionadas ou não à PESC/PSDC.

18.2.1. QUESTÕES DA PESC/PSDC

As questões da PESC/PSDC são governadas por uma abordagem intergovernamental, o que significa que os estados membros, e não as instituições supranacionais, permanecem no controle. Conforme visto acima, isso não significa, contudo, que as instituições supranacionais não desempenhem nenhum papel na definição da política externa.

O Conselho Europeu, que estabelece diretrizes políticas, e o Conselho, o principal órgão de tomada de decisão, são os principais agentes. Unanimidade é a regra *padrão* para tomada de decisão e a utilização da Votação por Maioria Qualificada está restrita a certos domínios, principalmente para implementação, o que permite que os estados

¹⁴⁸ A Rubrica 4 é uma das categorias de despesas do Quadro Financeiro Plurianual e determina as quantias máximas para cada categoria ampla por um determinado período de tempo.

membros detenham estreito controle da PESC. Entretanto, a votação formal é, na verdade, uma prática *rara* nas reuniões do Conselho, pois questões contenciosas são discutidas em paralelo ou em reuniões no corredor para se atingir um consenso ao final da reunião, além do trabalho preparatório previamente realizado na subestrutura do Conselho mencionada acima.

18.2.2. QUESTÕES NÃO RELACIONADAS À PESC/PSDC

Nos dois outros aspectos da política externa da UE (ação externa e dimensão externa das políticas internas), o método comunitário é empregado. Esse método se baseia em um equilíbrio institucional entre quatro agentes: A Comissão (representando o interesse geral da União), o Conselho (representando os 28 estados membros), o Parlamento Europeu (representando os cidadãos europeus) e o Tribunal de Justiça da União Europeia. Diretrizes estratégicas também são fornecidas pelo Conselho Europeu e o AR/VP-SEAE são bem envolvidos na condução dessas políticas.

Além das diferentes abordagens utilizadas, a política externa da UE também é bastante determinada por outras *clivagens* ou formas de interação entre seus diferentes componentes.

- Primeiro, há constantemente uma tensão entre prioridades internas e externas. Os objetivos e as prioridades internos da UE normalmente têm um papel crucial na definição da política externa, e as prioridades externas tendem a vir em segundo lugar. A definição da política externa da UE conta bastante

com questões como a gestão das relações entre os estados membros (que podem apoiar iniciativas de veto), os objetivos em termos de integração e os objetivos em termos de identidade da UE.

- Segundo, os líderes nacionais possuem visões divergentes sobre o papel geral da UE em nível internacional dependendo de suas próprias tradições de política externa (relação com os EUA e a Rússia; relação com antigas colônias; possível neutralidade) e da maioria governante. Os próprios agentes da UE possuem diversas abordagens dependendo da instituição, da nacionalidade e das crenças políticas. Alguns consideram a UE como um “poder civil” cujo objetivo é promover a paz e desenvolver uma política externa sem instrumentos militares. Eles insistem no papel da UE na promoção dos direitos humanos, da democracia e da integração regional por meio de ajuda para o desenvolvimento, ajuda técnica e outros instrumentos. Outros, pelo contrário, consideram que a UE deve possuir suas próprias estruturas militares.
- Uma terceira questão importante é a relação com a OTAN. Durante a Guerra Fria, a segurança de diversos estados membros do bloco ocidental dependia da OTAN devido ao fato de a CE não ter conseguido se encarregar da segurança, especialmente com a rejeição da CED em 1954 e dos Planos Fouchet em 1961 e 1962. Após a queda do muro de Berlim, o mesmo aconteceu para a maioria dos novos estados

membros. Entretanto, outros estados membros sempre conceberam a integração europeia como uma alternativa à OTAN e como uma forma de a Europa ganhar sua independência no que diz respeito à segurança. Esses estados dão bastante importância à PESC/PSDC, o que não acontece com os estados membros que são mais ligados à OTAN e às suas relações com os EUA.

No que tange às múltiplas estruturas institucionais, diferentes *locus* ou níveis afetam e impactam a política externa da UE. Além das iniciativas e políticas desenvolvidas na UE, há também a coordenação informal de políticas externas nacionais: Os estados membros mantêm sua soberania nessa área, mas são livres para cooperar. A política externa da UE também é, desta forma, a soma das políticas externas nacionais e pode ser descrita como um processo de “múltiplos níveis”.



XIX

O FUTURO DA POLÍTICA EXTERNA DA UE: A ESTRATÉGIA GLOBAL DA UE

Em 28 de junho de 2016, apenas alguns dias após o Reino Unido ter decidido sair da União Europeia, o alto representante apresentou ao Conselho Europeu a nova “Estratégia Global da UE” (EUGS)¹⁴⁹, o principal documento de segurança estratégica desde a publicação da EES em 2003. A EUGS representa uma nova abordagem à política externa e de segurança, que se concentra na ideia de “realismo baseado em princípios”. Ao passo que a EES era considerada “superotimista” e, até certo ponto, inocente do ponto de vista ideológico¹⁵⁰, a EUGS foi definida como sendo menos

149 EEAS, « Shared Vision, Common Action : A Stronger Europe », *A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, Brussels, 28 junho 2016, disponível em: <<https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union>>.

A EUGS foi baseada em um documento preparatório emitido pelo SEAE em 2015. Consulte o SEAE, *The European Union in a Changing Global Environment. A more connected, contested and complex world*, Bruxelas, 2015.

150 A EES afirmava, por exemplo, a necessidade de promover um “anel de países bem governados” na vizinhança imediata da UE. Entretanto, não especificava como isso poderia ser feito. Da mesma forma, novas ameaças globais foram avaliadas corretamente, mas nenhuma ação foi apresentada para combatê-las. Consulte Weiler, Q., “La Stratégie Globale de l’UE : de quoi s’agit-il ?”, *Diploweb. La Revue Géopolitique*, January 2017.

ideológica sobre os valores da UE e mais realista sobre seus interesses¹⁵¹.

Como um documento, a EUGS exhibe a complexidade e a abrangência da política externa da UE, conforme descrita acima, indicando a “grande variedade de atividades nas quais a UE já participa ativamente”¹⁵². Pela primeira vez, a UE foi capaz de definir seus interesses vitais (segurança dos cidadãos da UE e de seu território, prosperidade, democracia e ordem global baseada em regras), que, ao mesmo tempo, foram transformados pela EUGS em cinco prioridades políticas.

A segurança da própria UE foi a primeira prioridade estabelecida pela EUGS, que implica a necessidade de fortalecer as estruturas de gestão de crise da União no âmbito da PSDC, tanto na sua dimensão militar quanto civil. A estratégia enfatiza o desenvolvimento da esfera militar para fornecer à União “independência estratégica” da OTAN (embora tendo como objetivo a complementaridade total)¹⁵³. A segurança também é uma questão interna, e a EUGS se relaciona à dimensão externa das políticas internas nessa área, como cooperação entre os estados membros para combater as ameaças terroristas (justiça e assuntos internos) e uma abordagem comum para controlar a crise da migração (política de migração). Adicionalmente, a ênfase da EUGS em cooperação para defesa também pode ter um impacto

151 Biscop, S., *op. cit.*

152 Davis Cross, M.K., “The EU Global Strategy and Diplomacy”, *Contemporary Security Policy* 37(3), 2016, p. 402.

153 Biscop, S., *op. cit.*

positivo na indústria de defesa europeia, pois certamente irá promover a pesquisa e aprofundar a cooperação.

A segunda prioridade está relacionada à vizinhança da UE e à vizinhança estendida. Ao contrário da EES, cujo objetivo era estabelecer regimes democráticos como princípio, a EUGS é mais cautelosa e se atém à noção de “resiliência”, cujo propósito é apoiar as estruturas estaduais de governança e reduzir sua fragilidade (resiliência do estado) e, ao mesmo tempo, apoiar a sociedade civil (resiliência social) de ponto de vista econômico e político. A nova estratégia não tentar impor nenhuma fórmula democrática pré-definida para países terceiros. Entretanto, seu compromisso com o respeito aos direitos humanos continua o mesmo.

Uma abordagem global no que tange a conflitos e crises é definida como a terceira prioridade da EUGS, que possui implicações claras nas políticas de desenvolvimento e cooperação, ajuda humanitária e outros instrumentos políticos à disposição da União.

Por fim, a quarta e a quinta prioridades são o compromisso de promover ordens regionais estáveis (regionalismo) e uma governança global efetiva (multilateralismo). Certamente, não são prioridades novas, mas foram adaptadas à nova “concorrência geopolítica” entre os diferentes poderes globais e regionais”¹⁵⁴.

Sobretudo, a EUGS é um documento “para ação”, pois já contém disposições sobre como desenvolver e implementar as prioridades listadas. Mesmo considerando o fato de a

154 Biscop, S., *op. cit.*

OLIVIER COSTA

estratégia ter sido criada sob os auspícios do AR/VP, seu conteúdo não pode ser traduzido em política externa real a menos que não seja apoiado pelos estados membros e fortalecido pelos recursos da Comissão.

CONCLUSÃO

Sessenta anos atrás, inspirado pelo sonho de um futuro pacífico e compartilhado, os estados fundadores da União Europeia embarcaram em uma viagem única e ambiciosa de integração europeia. Eles concordaram em resolver seus conflitos em torno de uma mesa ao invés dos campos de batalha. Eles substituíram o uso de forças armadas pela força da lei. Eles abriram o caminho para outros países aderirem a União Europeia para torná-la mais forte¹⁵⁵.

Apesar de muitos cidadãos não entenderem as complexidades da EU, o nível de crítica com a integração europeia está aumentando. Pela primeira vez na história, um estado membro está prestes a sair da UE. A existência da UE é, assim, desafiada.

Ciências sociais são fundamentalmente incapazes de prever o futuro, especialmente em relação à integração europeia, um processo que depende de um conjunto muito variado de fatores: políticas nacionais em cada um dos 28 estados membros, tendências socioeconômicas na Europa e no mundo, relações com outros blocos e estados e o contexto global mais amplo. No entanto, podemos imaginar três cenários para o futuro da UE.

155 Livro Branco sobre o Futuro da Europa, 1º de março de 2017, p. 6.

- *Statu quo*: desde 1952, as instituições e políticas da UE vêm provando sua robustez. A UE vive uma situação de crise desde o início dos anos 2000: primeiro com a rejeição do Tratado Constitucional e a difícil ratificação do Tratado de Lisboa, depois com a crise financeira, e, mais recentemente, com o referendo sobre o Brexit, os ataques terroristas em vários países da UE e a crise dos refugiados. No entanto, as instituições da UE continuam a trabalhar: decisões são tomadas todos os dias dentro da Comissão, do Conselho e do PE, e as políticas e normas são colocadas em prática assim como no passado. Apesar do aumento do euroceticismo em muitos países, o referendo britânico não foi seguido por outras iniciativas para deixar a UE, o euro ou outras políticas. Mesmo que poucos líderes nacionais apoiem abertamente uma maior integração, a maioria concorda que a UE é benéfica ao seu país e que os desafios atuais (desemprego, concorrência com potências emergentes, crise dos refugiados, aquecimento global, terrorismo, segurança, fornecimento de energia, etc.) não encontrariam soluções melhores em nível nacional do que em nível europeu. Portanto, eles continuarão a participar das atividades da UE e não tomarão medidas para prejudicá-la.
- *Desafeto*: o apoio para a União Europeia ainda é forte, mas não incondicional. Muitos europeus consideram que a UE não está respondendo de forma

eficaz em crise dos refugiados, ataques terroristas, o alto desemprego e as consequências de medidas de austeridade. Tal cenário pode alimentar a ascensão do euroceticismo em alguns países isso poderia resultar na saída de outros estados membros, depois de Brexit. Alguns países também poderiam optar por não participarem de algumas políticas específicas: UEM, área de Schengen, política social, etc.

- *Recomeço*: um recomeço da integração europeia ainda é possível e depende principalmente dos resultados das eleições gerais a serem realizadas nos estados membros. A eleição ou nomeação de chefes de estado ou de governo pró-europeus em estados membros influentes abriria o caminho para uma nova iniciativa que poderia conduzir a um novo tratado.

Esse livro tentou explicar a complexidade da União Europeia de um ponto de vista histórico, institucional e político. Outrora definido como o maior projeto de paz já realizado, a UE se tornou muito mais do que isso. A União trabalhou positivamente para a reconciliação de um continente devastado pela guerra e contribuiu para o bem-estar de seu povo. Por meio de um desenvolvimento institucional inigualável, a UE também tem sido capaz de produzir políticas sólidas em um número cada vez maior de áreas, em cooperação com seus estados membros. Os desafios que a UE enfrenta atualmente nos fazem lembrar que esta é uma União *imperfeita*, havendo a necessidade de se trabalhar ainda mais para continuar a garantir o bem-

OLIVIER COSTA

-estar, liberdade e democracia dos seus cidadãos. A questão fundamental que os europeus precisam abordar é decidir qual cenário eles gostariam de passar às gerações futuras. A resposta ainda está para ser escrita.

REFERÊNCIAS

Ballmann, A., D. Epstein & S. O'Halloran, "Delegation, Comitology, and the Separation of Powers in the EU," *International Organization* 56(3), 2002, pp. 551-574.

Benedetto, G. & S. Milio, *European Union Budget Reform. Institutions, Policy and Economic Crisis*, Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2012.

Bickerton, C., D. Hodson & U. Puetter, "The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era", *Journal of Common Market Studies*, 53 (4), 2015, pp. 703-722.

Biscop, S., "The European Security Strategy Implementing a Distinctive Approach to Security", *Sécurité & Stratégie* no. 82, 2004.

Biscop, S., "The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics", *Egmont Policy Brief* no. 75, June 2016.

Bitsch, M.T., *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*, Paris : Éditions Complexe, 2004.

Börzel, T.A & M.O. Hosli, "Brussels between Bern and Berlin: Comparative federalism meets the European Union", *Governance*, 16(2), 2003, pp. 179-202.

Brack, N. & N. Startin, "Euro-scepticism : From the Margins to the Mainstream", *Special Issue International Political Science Review*, 36(3), June 2015, pp. 239-249.

Brack, N., "Populist and Radical Right Parties at the 2014 EP Elections: Much Ado About Nothing?", *EUI working paper*, 2015, pp. 93-104.

Brack, N., "The roles of Eurosceptic Members of the European Parliament and their implications for the EU", *International Political Science Review*, 36(3), 2015, pp. 337-350.

Brouard, S., O. Costa & T. König (eds.), *The Europeanization of Domestic Legislatures*, Springer, 2012.

Bulmer, S. & C. Radaelli, "The Europeanization of National Policy", in Bulmer, S. & C. Lequesne (eds.), *The Member States of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2005.

Bulmer, S. & W. Wessels, *The European Council: Decision-making in European Politics*, London: Palgrave Macmillan, 1987.

Burgess, M., "Federalism," in Wiener, A. & T. Diez (eds.), *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press, second edition, 2009.

Chang, M., "Fiscal Policy Coordination and the Future of the Community Method", *Journal of European Integration* 35(3), 2013, 255-269.

Checkel, J.T., "Social constructivism in Global and European Politics: a review essay," *Review of International Studies* 30(2), 2004, pp. 230-231.

Checkel, J.T., *International Institutions and Socialization in Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

Christiansen, T., "The Council of Ministers: Facilitating interaction and developing actorness in the EU," in J.J. Richardson (ed.), *European Union: Power and Policy-making*, London/New York: Routledge, 2006.

- Christiansen, T., K.E. Jørgensen & A. Wiener, *The Social Construction of Europe*, London: Sage, 2001.
- Christiansen, T., S. Duke & E. Kirchner, “Understanding and Assessing the Maastricht Treaty,” *Journal of European Integration* 34(7), 2012, pp. 685-698.
- Coombes, D. L., *Politics and Bureaucracy in the European Community: A portrait of the Commission of the EEC*: London: Allen & Unwin, 1970.
- Corbett, J., F. Jacobs & T. Shackleton, *The European Parliament*, London: John Harper Publishing, 2011.
- Corbett, R., J. Peterson, & E. Bomberg, “The EU’s institutions,” in E. Bomberg, J. Peterson, and R. Corbett (eds.), *The European Union, How does it work?*, Oxford: Oxford University Press, 3rd edition, 2012.
- Costa, O. & F. Foret, “The European Consociation, an Exportable Model? Institutional Design and Relations between Politics and Religion,” *European Foreign Affairs Review* 10(4), 2005, pp. 501-516.
- Costa, O. & P. Magnette (ed.), *Une Europe des élites ? Réflexions sur la fracture démocratique de l’Union européenne*, Brussels: Editions de l’Université de Bruxelles, 2007.
- Costa, O., “Parlement Européen et élargissement: entre fantasme et réalité” in Dehousse, R., F. Deloche-Gaudez & O. Duhamel (eds.), *Elargissement: Comment l’Europe s’adapte*, Paris: Presses de Sciences Po, 2007.
- Crespy, A. & N. Verschueren, “From Euroscepticism to Resistance to European Integration: An interdisciplinary Perspective,” *Perspectives on European Politics and Society* 10(3), 2009.

Curtin, D., "Delegation to EU Non-Majoritarian Agencies and Emerging Practices of Public Accountability," in Gérardin, D., R. Múñoz & N. Petit (eds.), *Regulation Through Agencies In The EU, A New Paradigm Of European Governance?*, Cheltenham: Edward Elgar, 2005, 88-119.

Davis Cross, M.K., "The EU Global Strategy and Diplomacy", *Contemporary Security Policy* 37(3), 2016.

Delwit, P. & J.M. De Waele, "Les élections européennes et l'évolution des groupes politiques au Parlement européen," in Telò, M. (ed.), *Démocratie et construction européenne*, Brussels: Éd. de l'Université de Bruxelles, 1995.

Diez, T. & A. Wiener, "Introducing the Mosaic of Integration Theory," in Wiener, A. & T. Diez (eds.), *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press, second edition, 2009.

Diez, T., "Speaking 'Europe': the politics of integration discourse," *Journal of European Public Policy* 6(4), 1999, pp. 598-613.

Dimitrakopoulos, D.G., *The Changing European Commission*, Manchester/New York: Manchester University Press, 2004.

Dinan, D. "Governance and Institutions: Impact of the Escalating Crisis," *Journal of Common Market Studies*, 50(Supplement 2 Annual review), 2012, pp. 85-98.

Dinan, D.(ed.), *Origins and Evolution of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2014.

Dinan, D., *Europe Recast: A History of European Union*, London: Palgrave Macmillan, 2004.

Doutriaux, Y. & C. Lequesne, *Les institutions de l'Union européenne*, Paris : La Documentation Française, 2013.

Down, I. & C. Wilson, "From 'Permissive Consensus' to 'Constraining Dissensus': A Polarizing Union?", *Acta Politica*, 43, 2008, pp. 26-49.

EEAS, "Shared Vision, Common Action : A Stronger Europe", *A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, Brussels, 28 June 2016.

Comunidade Econômica Europeia, criada pelo Tratado de Roma de 1957.

Parlamento Europeu e Conselho da UE, "Regulamento (CE) No 182/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de fevereiro de 2011, que estabelece regras e princípios gerais relativos aos mecanismos de controle detidos pelos estados membros para o exercício dos poderes de implementação pela Comissão", *Diário Oficial da União Europeia*, L 55, pp. 291-296, 28 de fevereiro de 2011.

União Europeia, Decisão do Conselho de 26 de julho de 2010, que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu de Ação Externa, OJ 201/03, 03 de agosto de 2010.

Farrell, H. & A. Héritier, "Inter-organizational Negotiation and Intra-organizational Power in Shared Decision Making. Early Agreements Under Codecision and Their Impact on the European Parliament and Council," *Comparative Political Studies* 27, 2004, pp. 1184-1212.

Fasone, C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova: Cedam, 2012.

FitzGibbon, J., "Referendum briefing. The second referendum on the Treaty of Lisbon in Ireland," *Representation* 46(2), 2010, pp. 227-239.

Fligstein, N., *Euroclash, the EU, European Identity and the Future of Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2008.

Flockhart, T., "Europeanization or EU -ization? The Transfer of European Norms across Time and Space," *Journal of Common Market Studies* 48(4), 2010, pp. 787-810.

Gillingham, J., *European Integration, 1950-2003*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

Gocaj, L. & S. Meunier, "Time will tell: the EFSF, the ESM and the Euro crisis," *Journal of European Integration* 35(3), 2013, pp. 239-253.

Graziano, P. & M.P. Vink, "Europeanisation: concept, theory and methods," in S. Bulmer & C. Lequesne (eds.), *The Member States of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2013.

Guiraudon, V. & G. Lahav, "A Reappraisal of the State sovereignty debate," *Comparative Political Studies* 33(2), 2000, pp. 163-195.

Haas, E.B., "Turbulent fields and the theory of regional integration," *International Organization* 30(2), 1976.

Haas, E.B., *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic forces, 1950-7*, London: Stevens, 1958.

Hayes-Renshaw, F. & H. Wallace, *The Council of Ministers*, London: Palgrave and Macmillan, 1997.

Hix, S., *The Political System of the European Union*, Basingstoke: Macmillan Press, 1999.

Hobolt, S., "The 2014 European Parliament Elections: Divided in Unity?," *Journal of Common Market Studies*, 53(1), 2015.

Hodson, D., C. Bickerton & U. Puetter, *The new intergovernmentalism: states and supranational actors in the post-Maastricht era*, Oxford: Oxford University Press, 2015.

Hoffman, S., "Obstinate or Obsolete? The case of the Nation-State and the case of Western Europe," *Daedalus* 95(3), 1966, pp. 862-915.

Hooghe, L., & G. Marks, "A postfunctionalist theory of European integration: from permissive consensus to constraining dissensus", *British Journal of Political Science* 39(1), 2008, pp. 1-23.

Howorth, J., "Catherine Ashton's five-year term: a difficult assessment", *Les Cahiers européens de Sciences Po* no. 3, 2014.

Kauppi, N., *Democracy, Social Resources and Political Power in the European Union*, Manchester: Manchester University Press, 2005.

Keohane, R. & J.S. Nye (eds.), "Transnational Relations and World Politics: An Introduction," *International Organization* 25(3), 1971, pp. 329-349.

Keukeleire, S. & T. Delreux, *The EU Foreign Policy of the European Union*, London: Palgrave Macmillan, 2014.

Ladrech, R., *Europeanization and national politics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.

Laffan, B. & J. Lindner, "The Budget. Who gets what, when and How?," in H. Wallace, M.A. Pollack and A.R. Young (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2010.

Lewis, J., "Is the 'Hard Bargaining' Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives

and the Local Elections Directive,” *Journal of Common Market Studies* 36(4), 1998, pp. 479-504.

March, J.G. & J.P. Olsen, “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life,” *American Political Science Review* 78(3), 1984, pp. 734-749.

March, J.G. & J.P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational basis of Politics* New York: The Free Press, 1989.

McDonald, “Identities in the European Commission”, in Nugent, N. (ed.), *At the Heart of the Union: Studies of the European Commission*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1997.

Missiroli, A. (ed.), “The EU and the World: Players and Policies Post-Lisbon. A Handbook”, EUISS, Paris, 2017.

Moravcsik, A., “European integration in retrospect,” in Usherwood, S. (ed.), *The European Union*, London: Routledge, 2011, pp. 393-425.

Moravcsik, A., “Preferences and Power in the European Community: a Liberal Intergovernmentalist Approach,” *Journal of Common Market Studies* 31, 1993, pp. 473-524.

Moravcsik, A., *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*, Ithaca/London: Cornell University Press/Routledge, 1998.

Niemann, A. & P.C. Schmitter, “Neofunctionalism,” in Wiener, A. & T. Diez (eds.), *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press, 2009.

Nugent, N., *The Government and Politics of the European Union*, 7th edition, Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2010.

- Nugent, N., The European Commission, London: *Palgrave MacMillan*, 2001.
- O'Brennan, J., "Ireland and the Lisbon Treaty: quo vadis?," *Ceps Policy Brief* 176, 2008.
- Olivi, B. & A. Giaccone, *L'Europe difficile: histoire politique de la construction européenne*, Paris : Gallimard, 2007.
- Peters, G. & J. Pierre, "Governance Approaches", in Wiener, A. & T. Diez (eds.), *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press, 2009.
- Pierson, P., "The path to European integration: a historical institutionalist analysis," *Comparative political studies* 29, 1996, pp. 123-163.
- Pollack, M.A., "Theorizing EU policy-making," in Wallace, H., M.A. Pollack and A. R. Young, *Policy-making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 6th edition, 2010.
- Puetter, U., *The European Council and the Council: New Intergovernmentalism and Institutional Change*, Oxford: Oxford University Press, 2014.
- Rhodes, R.A.D., "The new governance. Governing without government," *Political Studies* 44, 1996, pp. 652-657.
- Risse, T., "Let's argue! Communicative action and world politics," *International organization* 54, 2000, pp. 1-39.
- Saurugger, S. & F. Mérand (eds.), "Mainstreaming Sociology in EU Studies", *Comparative European Politics*, 8 (1, special issue), 2010.
- Saurugger, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris : Les Presses de SciencePo, 2009, pp. 377-397.

Scharpf, F.W., "The joint decision trap: Lessons from German Federalism and European integration," *Public Administration* 66, 1988, pp. 239-278.

Schimmelfenning, F., "Liberal Intergovernmentalism," in Wiener, A. & T. Diez (eds.), *European Integration theory*, Oxford: Oxford University Press, 2004.

Schimmelfenning, F., "What's the News in 'New Intergovernmentalism'? A Critique of Bickerton, Hodson and Puetter", *Journal of Common Market Studies*, 53 (4), 2015, pp. 723- 730.

Söderbaum, F. & T.M. Shaw(eds.), *Theories of New Regionalism. A Palgrave Reader*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.

Spence, D. & G. Edwards (eds.), *The European Commission*, London: John Harper Publishing, 2006.

Steinmo, S., K. Thelen & F. Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Politics*, New York: Cambridge University Press, 1992.

Stevens, A. & Handley Stevens, *Brussels Bureaucrats?: The Administration of the European Union*, Basingstoke/New York: Palgrave, 2001.

T. Risse, "Social Constructivism and European Integration," in Wiener, A. & T. Diez (eds.), *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press, 2009.

Tallberg, J., "Bargaining Power in the European Council," *Journal of Common Market Studies* 46(3), 2008, pp. 685-708.

Tarrow, S., *The New Transnational Activism*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

- Tetlock, P.E., *Expert Political Judgment: How Good Is It? How Can We Know?*, Princeton: Princeton University Press, 2005.
- Thelen, K., “Historical Institutionalism in Comparative Politics,” *Annual Review of Political Science* 2, 1999.
- Trix, F., “Serbia and Kosovo: a European Success Story”, *Informed Comment*, 27 April 2013.
- Van Rompuy, H. *et al.*, “Towards a genuine economic and monetary union”, dezembro de 2012, acessado em 27 de junho de 2013, disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf>.
- Vanhoonacker, S. & N. Reslow, “The European External Action Service: Living Forwards by Understanding Backwards”, *European Foreign Affairs Review*, 15(1), 2010.
- Wallace, H., “An institutional Anatomy and Five Policy Modes,” in Wallace, H., M.A. Pollack and A.R. Young (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Weiler, Q., “La Stratégie Globale de l’UE: de quoi s’agit-il?”, *Diploweb. La Revue Géopolitique*, January 2017.
- Whitaker, R., *The European Parliament’s Committees. National Party Influence and Legislative Empowerment*, London: Routledge, 2011.
- Wouters, J. & S. Duquet, “The EU, EEAS and Union Delegations and International Diplomatic Law: New Horizons”, KU Leuven Working Paper 62, 2011.



LIVROS PUBLICADOS
COLEÇÃO EM POUCAS PALAVRAS

1. Antônio Augusto Cançado Trindade

Os Tribunais Internacionais Contemporâneos (2012)

2. Synesio Sampaio Goes Filho

As Fronteiras do Brasil (2013)

3. Ronaldo Mota Sardenberg

O Brasil e as Nações Unidas (2013)

4. André Aranha Corrêa do Lago

Conferências de Desenvolvimento Sustentável (2013)

5. Eugênio V. Garcia

Conselho de Segurança das Nações Unidas (2013)

6. Carlos Márcio B. Cozende

Instituições de Bretton Woods (2013)

7. Paulo Estivallet de Mesquita

A Organização Mundial do Comércio (2013)

8. José A. Lindgren Alves

Os Novos Bálcãs (2013)

9. Francisco Doratioto

O Brasil no Rio da Prata (1822-1994) (2014)

10. Sérgio de Queiroz Duarte

Desarmamento e temas correlatos (2014)

11. Wagner Menezes

O Direito do Mar (2015)

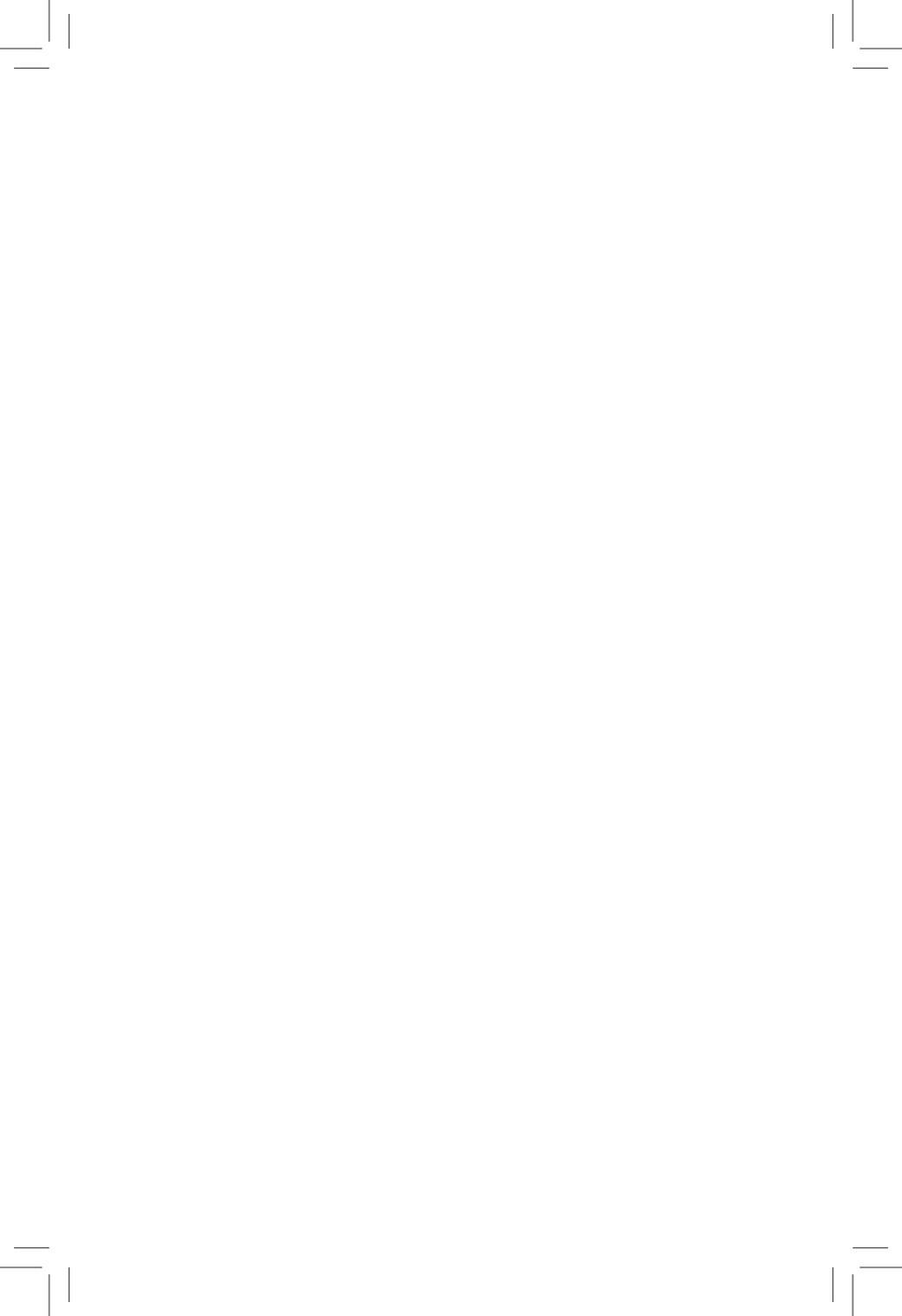
12. José Flávio Sombra Saraiva

A África no século XXI: um ensaio acadêmico (2015)

13. Gustavo Gerlach da Silva Ziemath

O Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1945-2011) (2016)







formato	11,5 x 18 cm
mancha gráfica	8,5 x 14,5 cm
papel	pólen soft 80g (miolo), couchê fosco 230g (capa)
fontes	Cambria 12 (títulos) Delicious 10 (textos) Opens Sans 7 (notas de rodapé)