

UNIÃO EUROPEIA: HISTÓRIA, INSTITUIÇÕES E POLÍTICA EXTERNA
THE EUROPEAN UNION: HISTORY, INSTITUTIONS AND FOREIGN POLICY

Sofia Vitória Santos Sopelsa

Graduanda em Direito na Fundação Universidade Regional de Blumenau

Palavras-chave: União Europeia. Integração. Sistema institucional. Relações políticas e econômicas.

Keywords: European Union. Integration. Institutional system. Political and economic relations.

Introdução

No rescaldo da Segunda Guerra mundial, visando a promoção da paz, estabilidade e prosperidade, originou-se a União Europeia (UE), aliança política e econômica que, atualmente, conta com 27 países europeus. Coadunando com o contexto histórico que permeou sua criação, os primeiros passos da UE visavam o estímulo a cooperação econômica, tornando os Estados-membros economicamente interdependentes e, conseqüentemente, evitando a eclosão de novos conflitos, compreendendo que a adesão à União Europeia significa a fragmentação de parte da soberania Estatal, a qual a ela é parcialmente disponibilizada, visando a primazia da aliança.

Com o passar do tempo, a UE se apresentou como um sistema político em constante evolução, partindo de uma organização essencialmente econômica para uma organização que preza pela coexistência econômica e social dos Estados-membros, zelando pelo Estado de direito, pela democracia representativa e pelos direitos humanos, abrangendo áreas como política externa, segurança e defesa, desenvolvimento e ajuda humanitária, incluindo questões migratórias, mudanças climáticas e meio ambiente, bem como acesso à justiça. Objetivos esses executados com tamanho esmero que proporcionou à União Europeia o recebimento do Prêmio Nobel da Paz, em 2012.

1. Cronologia da Integração Europeia entre os anos de 1949 e 1986

O caminho até o desenvolvimento da União Europeia contou com diversas tentativas de integração do continente. Como primeira etapa de aproximação dos Estados, instituiu-se a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), tratado que reuniu a França, a Alemanha, e os países Benelux (Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo), assinado em Paris em 1951, o qual entrou em vigor no ano seguinte, com o objetivo de organizar a livre circulação e acesso às fontes de produção do carvão e do aço. Dessa maneira, com a fundição dos mercados dos Estados-Membros, promovia-se sua cooperação e coexistência pacífica, cerceando os recursos necessários para a produção de armas. Alocando a administração e produção desse segmento sob uma autoridade comum, tornava-se irreversível a reconciliação entre os adversários da Segunda Guerra, evitando conflitos entre as potências mencionadas. Assim, a fim de proporcionar a solidariedade econômica, social, política e judicial, o CECA se tornou modelo de integração setorial, sendo reproduzido em outros setores econômicos e sociais.

Em 1955, durante a Conferência de Messina, os seis países que compunham o CECA decidiram estender a integração por toda sua economia, abandonando a integração setorial. Nessa perspectiva, em 1957, pelo tratado de Roma, foi criada a Comunidade Econômica Europeia (CEE), união dos interesses políticos e econômicos nacionais, sem o comprometimento dos poderes soberanos, mas, acima disso, pairava sobre o tratado o ideal de reconciliação pós-guerra. A Comissão, principal órgão da CEE, foi a responsável pelo triunfo da Comunidade, propondo normas e implementando políticas eficientes para o alcance dos objetivos previstos no tratado, fortalecendo sua estrutura. Em 1965, nove anos após a criação da

CEE, firmou-se o Tratado de Bruxelas, instituindo um único Conselho e uma única comissão, substituindo dessa maneira, os órgãos separados entre a CECA, CEE e Euratom¹, enquanto a Assembleia Parlamentar e o Tribunal de Justiça eram comuns entre as três desde o início. Em 1886, visando a revisão do Tratado de Roma, assinou-se o Ato Único Europeu (AUE), incluindo em seu texto a codificação da cooperação política.

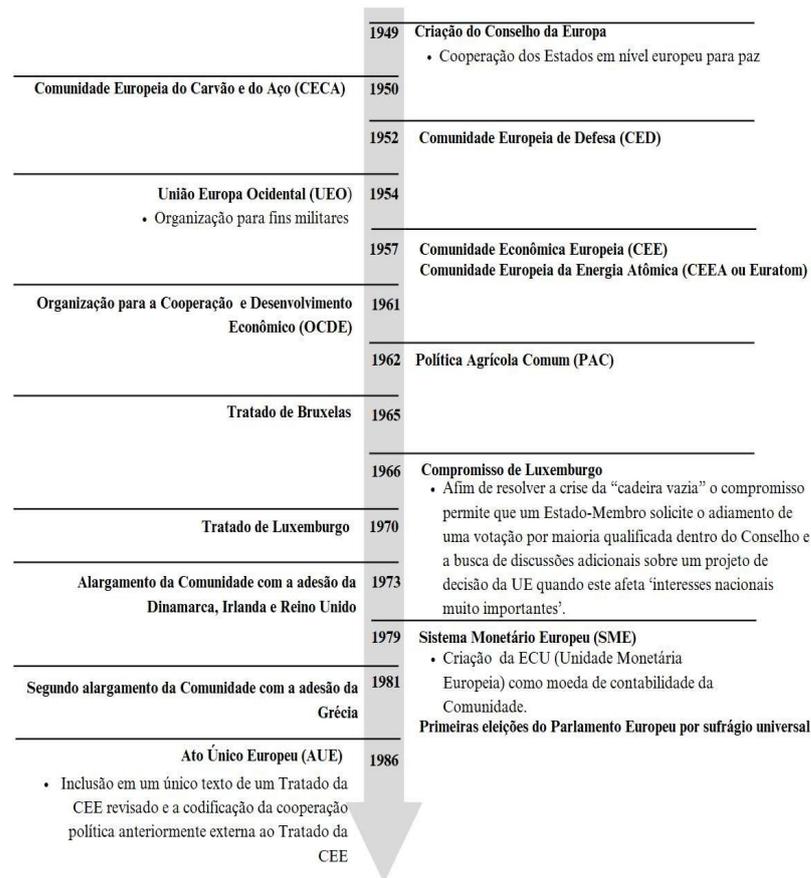


Figura 1: Cronograma do aprofundamento e alargamento da UE (1949 – 1986)

2. Cronologia da Integração Europeia entre os anos de 1986 até 2009

Para concretizar a união econômica, monetária e política, o Conselho Europeu realizou duas conferências intergovernamentais, as quais, em 1991, conseguiram a adoção do Tratado da

¹ Comunidade Europeia da Energia Atômica. Organização criada pelo Tratado de Roma que tem como objetivo a utilização pacífica de energia nuclear, fomento deste segmento industrial, garantia da matéria-prima e o estabelecimento uniforme de normas de segurança.

União Europeia (TUE), ou o Tratado de Maastricht, assinado pelo Conselho Europeu em 1992. Sua redação se baseava em três pilares: I- A Comunidade Europeia; II- Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e III- a Cooperação em Justiça e Assuntos Internos (JAI), prevendo, também, a incapacidade dos Estados-Membros em trazer novos objetivos (política externa, defesa, assuntos internos, justiça) sob a estrutura da CEE. O TUE estabeleceu ainda o início da União Econômica e Monetária (UEM), proporcionando a abertura para a concretização da circulação da moeda única e a coordenação econômica. O mercado único contava com “quatro liberdades” de circulação: mercadorias, serviços, pessoas e dinheiro. Adicionalmente, o tratado ampliou os poderes do Parlamento Europeu e estabeleceu a cidadania europeia.

O Conselho Europeu de Copenhague, em 1993, estabeleceu os Critérios de Copenhague, condições de adesão essenciais que todos os países candidatos devem satisfazer para se tornar um Estado-Membro da UE. São critérios políticos (estabilidade das instituições que garantem democracia, Estado de Direito, direitos humanos, respeito e proteção das minorias), econômicos (economia de mercado em funcionamento e capacidade de lidar com a concorrência e as forças de mercado), a faculdade administrativa e institucional de implementar efetivamente o conjunto vinculatório de direitos e obrigações a todos os Estados-Membros da UE - *acquis communautaire* - e a capacidade de assumir as obrigações decorrentes da adesão. Ademais, em 1999, os Estados-Membros concretizaram a unificação em uma mesma moeda, o euro.

Em 2004, consolidou-se o Tratado Constitucional, enriquecendo os tratados que fundaram a UE e integrando ao seu texto a Carta dos Direitos Fundamentais, o qual foi alterado pelo chamado Tratado de Lisboa, transformando-o no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Em 2008 o referendo irlandês sobre o Tratado de Lisboa não alcançou a maioria necessária para sua implementação. Em 2009, realizou-se um segundo referendo, o qual obteve resultado positivo e permitiu a entrada em vigor do tratado, a fim de cessar os problemas constitucionais e institucionais. Ainda que a UE não tenha uma constituição, há normas de cunho constitucional, ou seja, materialmente constitucionais, com natureza supranacional, as quais zelam por interesses acima dos individuais nacionais, sendo integradas imediatamente as normas internas dos estados-Membros.

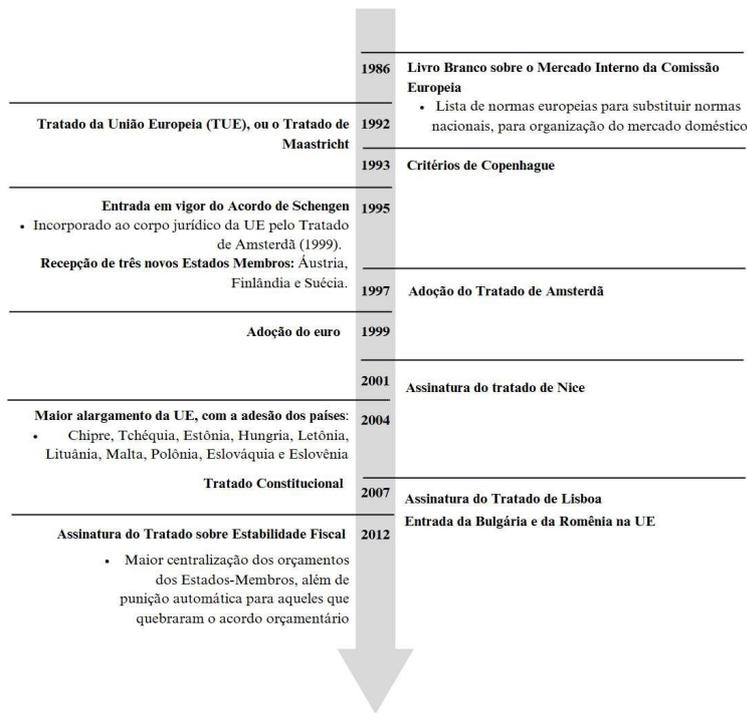


Figura 2: Cronograma do aprofundamento e alargamento da UE (1986 – 2012)

Visando o processo descrito, tem-se como a teoria, mais aceita, sobre a integração europeia a “Teorias da era pós-Maastrich”. A teoria revela que, desde o Tratado de Maastricht, a integração europeia foi politizada, resultando em um maior envolvimento do público em seus debates e decisões. Essa politização e os padrões internos de conflito restringiram o curso e o conteúdo da integração da UE e limitaram a margem de manobra dos governos. Em contraponto, o intergovernamentalismo obtido pela nova fase do processo de integração proporcionou a intensificação da coordenação política.

A vista do exposto, conclui-se que a União Europeia se consolidou com o ideal comunitário, com objetivos políticos e econômicos, mas sobretudo, com o anseio da primazia e prevalência dos Direitos Humanos, proporcionando ao continente europeu uma aproximação econômica, social e cultural, zelando e valorizando a pluralidade. Não se pode configurá-la como uma união estática, mas sim como uma que está em constante evolução, coadunando com a velocidade de transformação do cenário internacional.

2.1. Desenvolvimentos recentes, objetivos, panoramas e desafios atuais

Com o acelerado desenrolar dos acontecimentos do cenário internacional e geopolítico, os objetivos da UE também se reconfiguraram. Pela publicação da Estratégia Global da UE para a Política Externa e de Segurança Comum (EUGS), tentou-se esclarecer a posição do bloco em relação ao mundo e as suas prioridades contemporâneas. Devido ao enfrentamento de graves crises econômicas e financeiras a crescente desigualdade social e as disparidades regionais (entre e dentro dos Estados-Membros), as tensões comerciais globais e a incerteza política passaram a ser parte do cotidiano dos membros da União. Tal insegurança culminou na adoção da prática do fenômeno de movimentos eurocêtricos, política implementada pelo intenso descontentamento e afluxo europeu. O advento do divórcio britânico com a UE, famigerado Brexit, foi motivo de fomento do fenômeno eurocêntrico, aumentando o apoio populacional à União Europeia. O caos na Grã-Bretanha, elucidou que deixar o bloco é um movimento arriscado, até mesmo para grandes potências.

Dessa maneira, a dicotomia entre as crescentes crises que permeiam a UE, tanto sociais, quanto climáticas, e as prerrogativas eurocêtricas, levou a organização a dificuldades em encontrar compromisso em questões prioritárias, mas, em contrapartida, levou-a também a formulação de políticas, situação que gradualmente proporciona a evolução do seu desenho institucional. Vale destacar como fator adicional que impulsionou a transformação da agenda da União Europeia, o alto fluxo migratório partir de 2015, que nunca havia sido experienciado em determinada proporção. Como medidas, para o alívio da pressão que desequilibrou o bloco, estabeleceu-se aumento do financiamento para operações de patrulha de fronteira no Mediterrâneo, programas de combate ao contrabando de migrantes, um novo sistema de cotas para realocar requerentes de asilo entre os estados da UE e o acordo assinado com a Turquia para gerenciar os fluxos migratórios. Adicionalmente, a UE se prepara para alterar suas agendas visando a emergência climática, estando as formas para alcançar as metas globalmente consagradas. As maneiras pelas quais se pode alcançar uma transição justa e geograficamente leal para uma economia sustentável, neutra em carbono antes de 2050 estarão sujeitas inúmeros debates e atenção entre os Estados-Membros e os cidadãos da UE - possivelmente colocando os países mais ricos do bloco contra os menos abastados.

3. Instituições e poderes da União Europeia.

Tem-se o sistema institucional da União Europeia estruturado em quatro pilares fundamentais: Conselho Europeu e Comissão Europeia (compondo o poder executivo), e o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia (compondo o poder legislativo), os quais serão detalhados pelos próximos parágrafos.

A recente divisão estabelecida entre as instituições da União Europeia foi clarificada pelo seu processo de parlamentarização se da criação de seu Conselho Europeu, possibilitando o desmembramento dessa estrutura quadripartida entre Poder Executivo e Poder Legislativo.

O Conselho Europeu é o órgão responsável pela definição da direção política geral e das prioridades da União Europeia. Encarregado de tecer as discussões sobre questões importantes e problemas que surgem na estrutura da UE. Dessa forma, o Conselho estabelece

agendas para as políticas internas do bloco, identificando questões preocupantes e as medidas a serem tomadas.

Já a Comissão, como um órgão político e de administração central, é uma instituição *sui generis*. Desempenha um papel significativo na identificação de problemas, na definição da agenda e na determinação do futuro da UE, atuando ainda na mediação entre as posições dos Estados-Membros nas negociações europeias e reforçando sua influência pela missão específica de supervisionar a aplicação adequada do direito da UE. A Comissão tem como foco, ainda, a implementação de políticas, possui sua própria jurisdição e poder de decisão sobre certas políticas, inclusive em questões relacionadas à concorrência. Supervisiona os processos de pré-adesão e alargamento, atuando nas negociações internacionais, incluindo tópicos relacionados ao comércio internacional. Adicionalmente, é papel do Comissão, o diálogo com os cidadãos, organizações da sociedade civil e pela política de comunicação da UE.

A composição do Parlamento Europeu zela pelo princípio de equilíbrio entre representação dos cidadãos e dos Estados. Utiliza de seu poder de deliberação para expressar pareceres vinculantes e processos de consulta sobre questões internas da UE, formulando propostas legislativas à Comissão, bem como de seu poder de controle para questionar decisões da Comissão e do Conselho, monitorando-as.

Como função do Conselho da UE, tem-se a adoção da legislação europeia proposta pela Comissão, em conjunto com o Parlamento Europeu, a atuação com poderes executivos específicos em relação à cooperação em matéria penal, a aprovação do orçamento anual da UE e das suas instituições, a coordenação das Orientações Gerais das Políticas Econômicas (OGPEs), a conclusão de acordos internacionais entre a UE e países terceiros ou organizações internacionais negociados pela Comissão, a definição da Política Externa e de Segurança Comum da UE. O órgão desempenha ainda o papel de coordenar a cooperação entre os tribunais e as forças policiais nacionais em questões criminais no âmbito da Justiça e Assuntos Internos do Conselho.

Ademais, com o objetivo de supervisionar os processos de tomada de decisões, a fim de os tornar legítimos e efetivos, os órgãos de controle monitoram as responsabilidades e as atividades das instituições supracitadas e dos Estados-Membros.

E há que se falar também do Tribunal de Justiça, que possui jurisdição sobre todas as políticas da União Europeia, o Tribunal exerce papel de certificação e garantia de cumprimento dos tratados e das normas adotadas pelas instituições da UE, monitorando a legalidade dos atos das instituições.

Nota-se também o Tribunal de Contas como responsável por auditar externamente o orçamento da UE, por transações econômicas e por ajudar países em desenvolvimento. O Tribunal de Contas monitora e supervisiona as operações financeiras da UE. Além disso, o Provedor de Justiça Europeu é responsável por investigar reclamações sobre a administração das instituições e dos órgãos destacados anteriormente, o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), como intuído pelo próprio nome, investiga fraudes orçamentárias, corrupção e má conduta nas instituições.

Tem-se, ainda, os órgãos consultivos, que são considerados órgãos de apoio às instituições que compõem a União Europeia. São eles o Comitê Econômico e Social Europeu (CESE), que foi fundado com o Tratado de Roma e é composto por diversos grupos socioprofissionais, divididos em três grupos: I- Empregados; II- Funcionários e III- Interesses diversos; e o Comitê das Regiões (CoR).

O CoR foi instituído pelo Tratado de Maastricht, representa as autoridades regionais e locais perante o Conselho e a Comissão, servindo como órgão consultivo para esferas que englobam cultura, emprego, saúde, educação, planejamento regional, entre outras.

Relevantes também são outros agentes inseridos nas instituições da União Europeia, como o Banco Central Europeu (BCE), que detém como exclusiva a função da emissão das cédulas de euro. Adicionalmente, o BCE realiza transações, controla as reservas e organiza a infraestrutura do mercado financeiro europeu, estabilizando-o e monitorando o setor bancário.

E, por fim, as Agências Descentralizadas, compostas por diversos órgãos, são Pessoas Jurídicas independentes criadas pelo direito público europeu. Entre suas diversas funções e poderes, podemos listar a assessoria para prestação de serviços (exemplo: Agência Europeia de Medicamentos, Centro de Tradução dos Organismos da EU), coleta de informações (Agência Europeia do Ambiente ou o Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência), tomada de decisões jurídicas vinculantes (Instituto da Propriedade Intelectual da União Europeia ou a Agência Europeia dos Produtos Químicos) e atividades operacionais (Agência Europeia de Controle das Pescas ou a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira).



Figura 3: Cronograma das Instituições da EU

Conclui-se, pelo exposto, que a União Europeia é um sistema complexo que envolve diversas instituições, órgãos e agentes para a concretização de seus objetivos. Tal cooperação contribui para a legitimação da União, garantindo e fomentando suas políticas e seu controle político e jurídico.

Conclusão

A União Europeia, como exposto anteriormente, desenvolveu-se no período das cinzas ainda escaldantes da Segunda Guerra Mundial. Sonhavam, dessa forma, os Estados-Membros iniciais, com um futuro mais próspero, pacífico e integrado, visando a primazia do uso de esforços mais pacíficos que respeitem os Direitos Humanos dos indivíduos, na resolução de conflitos. Entretanto, dada a sua complexidade, muitos indivíduos não compreendem suas funções e seu funcionamento, desaprovando determinada aliança. Analisando o conjunto fático, podemos concluir que a continuidade desse bloco depende de um conjunto muito variado de fatores: políticas nacionais em cada um dos Estados-Membros, tendências socioeconômicas europeias e internacionais, relações com outros blocos e Estados e o contexto global mais amplo.

Tendo em vista o exposto anteriormente, nota-se que a aliança iniciada com objetivos econômicos e de pacificação se complexou muito mais. Alcançou seu objetivo inicial de reestruturação, social, econômica e política de um continente deteriorado pela guerra e pós-guerra. Sua organização institucional proporcionou esmero das instituições em desenvolver políticas sólidas em diversas áreas de necessidade. Ademais, a nível global, a UE foca na promoção do multilateralismo, na proteção dos direitos humanos e na democracia ou na luta contra o aquecimento global, incentivando cada vez mais a globalização e o processo de democracia cosmopolita, proporcionando uma nova classificação de cidadania, a global. Por não ser uma União perfeita, ainda há muitos desafios a serem trabalhados para a efetiva garantia do bem-estar, liberdade e democracia dos cidadãos.

Referências

- BITSCH, Marie Thérèse. **Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours**, Paris: Éditions Complexe, 2004; Olivi, B. & A. Giacone, *L'Europe difficile: histoire politique de la construction européenne*, Paris: Gallimard, 2007.
- BRACK, Nathalie. "Euroscepticism, from the margins to the mainstream", **International Political Science Review**, 36:3, 2015.
- BULMER, Silmon; WESSELS, Wolfgang. **The European Council: Decision-making in European Politics**, London: Palgrave Macmillan, 1987, p. 54.
- CHANG, Michele. "Fiscal Policy Coordination and the Future of the Community Method," **Journal of European Integration** 35(3), 2013, pp. 255-269.
- CHRISTIANSEN, Thomas; DUKE, Simon; KIRCHNER, Emil. "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; 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.
- COSTA, Oliver; FORET, François. “The European Consociation, an Exportable Model? Institutional Design and Relations between Politics and Religion,” **European Foreign Affairs Review** 10(4), 2005, pp. 501-516.
- CRESPY, Amandine; VERSCHUEREN, Nicolas. “From Euroscepticism to Resistance to European Integration: An interdisciplinary Perspective,” **Perspectives on European Politics and Society** 10(3), 2009, pp. 382.
- CURTIN, Deirdre. “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.
- DINAN, Desmond (ed.). **Origins and Evolution of the European Union**, Oxford: Oxford University Press, 2014; Gillingham, J., *European Integration, 1950-2003*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- DINAN, Desmond. **Europe Recast: A History of European Union**, London: Palgrave Macmillan, 2004.
- DOWN, Ian; WILSON, Carole. “From ‘Permissive Consensus’ to ‘Constraining Dissensus’: A Polarizing Union?,” **Acta Politica**, 43, 2008, pp. 26-49.
- EUROPEAN COMMISSION. “Summer 2019 Economic Forecast: Growth clouded by external factors”, **Press release**, 10 July 2019, https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-3850_en.htm.
- EUROPEAN COUNCIL. **Conclusions of the special meeting of the European Council** (art. 50), 17 October 2019, <https://www.consilium.europa.eu/media/41087/17-10-euco-art50-conclusions-en.pdf>.
- FITZGIBBON, John. **Referendum briefing**. The second referendum on the Treaty of Lisbon in Ireland,” *Representation* 46(2), 2010, pp. 227-239.
- GOCAJ, Ledina; MEUNIER, Sophie. Time will tell: the EFSF, the ESM and the Euro crisis. *Journal of European Integration* 35(3), 2013, pp. 239-253.
- HOFFMAN, Stanley. **Obstinate or Obsolete?** The case of the Nation-State and the case of Western Europe, *Daedalus* 95(3), 1966, pp. 862-915;
- HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. **A postfunctionalist theory of European integration: from permissive consensus to constraining dissensus**. *British Journal of Political Science* 39(1), 2008, pp. 1-23.

KINCAID, Russell. **The euro crisis: its unresolved roots and their reform implications**, p. 44, in Chang, M., Steinberg, F. & Torres Garcia F. (eds), *The Political Economy of Adjustment Throughout and Beyond the Eurozone Crisis: What Have We Learned?*, Oxon: Routledge, 2020, pp. 32-46.

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

O'BRENNAN, J. Ireland and the Lisbon Treaty: quo vadis?. Ceps Policy Brief 176, 2008.

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

WHITAKER, Richard. **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.