



**HAL**  
open science

# A União Europeia e sua Política Externa: história, instituições e processo de tomada de decisão

Olivier Costa

► **To cite this version:**

Olivier Costa. A União Europeia e sua Política Externa: história, instituições e processo de tomada de decisão. Cidade gráfica, pp.248, 2020, 978-85-60226-10-8. halshs-03206351

**HAL Id: halshs-03206351**

**<https://shs.hal.science/halshs-03206351>**

Submitted on 11 May 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Financiado pela  
União Europeia

# A União Europeia e sua Política Externa:

*História,  
Instituições  
e Tomada  
de Decisão*

**Olivier Costa**

Diretor do Departamento  
de Estudos de Política  
e Governança Europeia,  
Colégio da Europa

*com a contribuição editorial  
de Ernestas Oldyrevas  
e Rachele Tesei*



**A União  
Europeia  
e sua  
Política  
Externa:**

***História,  
Instituições  
e Tomada  
de Decisão***

Olivier Costa

Brasília • 2020

## AUTOR

**Olivier Costa**, Diretor do Departamento de Estudos de Política e Governança Europeia, Colégio da Europa

Com as contribuições editoriais de

**Ernestas Oldyrevas**, Gerente do Programa, ECOS

**Rachele Tesei**, Assistente Acadêmico, Colégio da Europa

Colaboradores editoriais da primeira edição do livro

**Dimitra Chrysomallis**, Assistente Acadêmico, Colégio da Europa

**Brice Cristoforetti**, Assistente Acadêmico, Colégio da Europa

**Enrique Ibañez**, Gerente de Projetos Júnior, Escritório de Desenvolvimento do Colégio da Europa

### Colégio da Europa

Dijver 11

B-8000 Bruges (Bélgica)

T +32 50 47 71 11

F +32 50 47 71 11

W [www.coleurope.eu](http://www.coleurope.eu)

Registro nº 0409 518 855



College of Europe  
Collège d'Europe



[www.coleurope.eu](http://www.coleurope.eu)

Este livro foi preparado pelo Colégio da Europa no âmbito do projeto **"A Diplomacia Pública da União Europeia na América do Sul"**, financiado pela União Europeia. O conteúdo desta publicação é de exclusiva responsabilidade do autor, não refletindo necessariamente as posições da política exterior da União Europeia.

### Projeto gráfico e diagramação

Lavinia Design

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de Acordo com ISBD

C837u

Costa, Olivier

A União Europeia e sua política externa: história, instituições e tomada de decisão / Olivier Costa – Brasília: Cidade gráfica, 2020.

248 p.

ISBN: 978-85-60226-10-8

1. Política Internacional 2. Política Externa 3. União Europeia - Composição 4. União Europeia - Processo Legislativo I. Título II. União Europeia III. Ernestas Oldyrevas IV. Rachele Tesei

CDU: 327(4)

Elaborado por Charlene Cardoso Cruz – CRB -1/2909

## OLIVIER COSTA



O Professor Olivier Costa é Diretor do Departamento de Estudos de Política e Governança Europeia desde 2013 e Professor do Colégio da Europa desde 2000.

### Cursos oferecidos:

- Curso obrigatório: Políticas da União Europeia.
- Seminário de pesquisa: O processo de tomada de decisões políticas da União Europeia.

### Outra afiliação profissional:

- Professor Pesquisador do CNRS (Centre national de la recherche scientifique), Sciences Po Bordeaux, França.

### Afiliações profissionais anteriores:

- Sciences Po Strasbourg, Université Libre de Bruxelles, Sciences Po Paris, Universidade de Genebra.
- Professor Convidado em: Universidade Estadual de Washington (Pullman), Universidade Ritsumeikan (Quioto), Universidade do Colorado (Boulder), Universidade LUISS (Roma), Universidade de Colômbia.

### Formação:

- "Habilitation à diriger les recherches", Sciences Po Bordeaux (2013).
- Ph.D., Universidade de Paris 8 (1998).
- MA, Sciences Po Strasbourg (1991).

### Outras atividades profissionais:

- Codiretor do Centro Jean Monnet da Aquitânia (Bordeaux/Bayonne, França).
- Editor Associado do *Journal of European Integration*.
- Membro do conselho editorial do *Journal of Legislative Studies e RISP: Revista Italiana de Ciências Políticas*.

### Interesses de pesquisa:

Instituições da UE; elaboração de políticas da UE; Parlamento Europeu; Europeiação; representação.

# Índice

<b>Lista de Abreviações.....</b>	<b>11</b>
<b>Apresentação .....</b>	<b>17</b>
<b>Prefácio.....</b>	<b>21</b>
<b>SEÇÃO I - Um sistema político em constante evolução .....</b>	<b>29</b>
<b>1. Um aprofundamento e alargamento da UE.....</b>	<b>31</b>
1.1 Motivações para a Integração Europeia .....	32
1.2 Uma Cronologia Racional da Integração Europeia.....	34
1.3 Desenvolvimentos recentes e desafios atuais.....	53
<b>2. As principais abordagens teóricas para explicar a UE.....</b>	<b>69</b>
2.1 As grandes teorias da integração europeia .....	70
2.2 Uma ‘normalização’ dos estudos da UE.....	76
2.3 Europeização .....	80
<b>SEÇÃO II - Instituições da UE - composição, estrutura e tarefas ..</b>	<b>83</b>
<b>1. O Conselho Europeu .....</b>	<b>86</b>
1.1 O papel do Conselho Europeu.....	86
1.2 A composição do Conselho Europeu .....	87
1.3 As atividades do Conselho Europeu .....	88
<b>2. A Comissão Europeia.....</b>	<b>91</b>
2.1 A composição da Comissão .....	93
2.2 Os poderes da Comissão .....	96
<b>3. O Parlamento Europeu .....</b>	<b>99</b>
3.1 A composição do Parlamento Europeu.....	99
3.2 Funções e Poderes do Parlamento Europeu.....	103

<b>4. O Conselho da União Europeia</b> .....	<b>106</b>
4.1 Organização do Conselho .....	106
4.2 Os Poderes do Conselho.....	110
4.3 As atividades e operações do Conselho.....	111
<b>5. Órgãos de controle</b> .....	<b>113</b>
5.1 O Tribunal de Justiça da União Europeia .....	113
5.2 O Tribunal de Contas.....	115
<b>6. Órgãos consultivos</b> .....	<b>117</b>
6.1 Comitê Econômico e Social Europeu (CESE).....	117
6.2 O Comitê das Regiões.....	118
<b>7. Outros agentes</b> .....	<b>120</b>
7.1 Banco Central Europeu.....	120
7.2 Agências descentralizadas.....	122
<b>8. Conclusão</b> .....	<b>126</b>
<b>SEÇÃO III - Processo de tomada de decisão na UE</b> .....	<b>127</b>
<b>1. Direito e tomada de decisão na UE</b> .....	<b>129</b>
1.1 A hierarquia das normas e atos legislativos da UE.....	129
1.2 Os métodos de tomada de decisão na UE .....	131
<b>2. Processo Legislativo Ordinário (PLO)</b> .....	<b>135</b>
2.1 O processo.....	136
2.2 Cooperação interinstitucional.....	138
<b>3. Processos legislativos especiais</b> .....	<b>140</b>
3.1 O processo de consulta .....	140
3.2 O processo de aprovação.....	142
3.3 Um caso especial: O processo orçamental .....	143

<b>4. Competências da UE</b> .....	<b>150</b>
4.1 Uma divisão historicamente confusa de competências .	150
4.2 As competências da UE após o Tratado de Lisboa.....	151
4.3 Princípios que regem as competências da UE.....	153
<b>5. Implementação de políticas na UE</b> .....	<b>157</b>
5.1 O sistema pós-Tratado de Lisboa.....	158
5.2 As consequências da reforma do Tratado de Lisboa ...	161
<b>SEÇÃO IV - A política externa da UE</b> .....	<b>165</b>
<b>1. Evolução da Estrutura Institucional da Política Externa da UE..</b>	<b>171</b>
<b>2. Política Externa da UE: Agentes e instituições</b> .....	<b>178</b>
2.1 O Conselho Europeu .....	178
2.2 O Conselho da União Europeia.....	180
2.3 A Comissão Europeia .....	181
2.4 O Parlamento Europeu.....	183
2.5 O(a) Alto(a) Representante .....	185
2.6 O Serviço Europeu para a Ação Externa.....	188
2.7 As delegações da UE .....	190
<b>3. Aspectos diferentes da Política Externa da UE</b> .....	<b>193</b>
3.1 A Política Externa e de Segurança Comum .....	194
3.2 A Ação Externa.....	202
3.3 Os Aspectos Externos das Políticas Internas da UE.....	212
3.4 O complexo equilíbrio entre interesses, processos e agentes..	218
<b>4. A abordagem estratégica da UE: da EES à EUGS e além...</b>	<b>223</b>
<b>5. O Caminho a Seguir?</b> .....	<b>229</b>
<b>Conclusão</b> .....	<b>233</b>
<b>Bibliografia</b> .....	<b>237</b>

## *Lista de Abreviações*

ACP	Grupo da África, Caraíbas e Pacífico
AED	Agência Europeia de Defesa
AFET	Comissão dos Assuntos Externos do Parlamento Europeu
AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
ALC	Acordo de Livre Comércio
AR/VP	Alto(a) Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança / Vice-Presidente da Comissão
ASEAN	Associação das Nações do Sudeste Asiático
AUE	Ato Único Europeu
BCE	Banco Central Europeu
BEI	Banco Europeu de Investimento

CCPC	Capacidade Civil de Planejamento e Conduta	DG ECHO	Direção-Geral da Proteção Civil e das Operações de Ajuda Humanitária Europeias
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço	DG ENER	Direção-Geral de Energia
CED	Comunidade Europeia de Defesa	DG ENV	Direção-Geral do Ambiente
CEE	Comunidade Económica Europeia	DG NEAR	Direção-Geral da Política Europeia de Vizinhança e das Negociações de Alargamento
CEEA	Comunidade Europeia da Energia Atômica		
CEP	Cooperação Estruturada Permanente	ECJ	Tribunal Europeu de Justiça
CESE	Comitê Económico e Social Europeu	ECU	Unidade Monetária Europeia
CivCom	Comitê para os Aspectos Cívicos da Gestão de Crises	EES	Estratégia Europeia de Segurança
		EM	Estado-Membro
CMPD	Diretoria de Gestão de Crises e Planejamento	EMUE	Estado-Maior da União Europeia
		EOMs	Missões de Observação Eleitoral
CMUE	Comitê Militar da UE	EUA	Estados Unidos da América
CoR	Comitê das Regiões	EUGS	Estratégia Global da UE para a Política Externa e de Segurança Comum
COREPER	Comitê de Representantes Permanentes dos Governos dos Estados-Membros na União Europeia	Euratom	Comunidade Europeia da Energia Atômica
CPE	Cooperação Política Europeia	FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
CPS	Comitê Político e de Segurança		
DEVE	Comissão do Desenvolvimento do Parlamento Europeu	FED	Fundo Europeu de Desenvolvimento
		FMI	Fundo Monetário Internacional
DG	Direção-Geral	FPI	Serviço de Instrumentos de Política Externa
DG CLIMA	Direção-Geral da Ação Climática		
DG DEVCO	Direção-Geral da Cooperação Internacional e do Desenvolvimento	FRONTEX	Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira

ICD	Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento	OCEE	Organização para a Cooperação Econômica Europeia
ICSN	Instrumento para a Cooperação no domínio de Segurança Nuclear	ODA	Assistência Oficial para o Desenvolvimento
IED	Investimento Estrangeiro Direto	ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
IEDDH	Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos	ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
IEP	Instrumento da União Europeia para a Estabilidade e a Paz	OI	Organização Internacional
IESUE	Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia	OLAF	Organismo Europeu de Luta Antifraude
IEV	Instrumento Europeu de Vizinhança	OMC	Organização Mundial do Comércio
INTA	Comitê do Comércio Internacional do Parlamento Europeu	ONU	Organização das Nações Unidas
IP	Instrumento de Parceria	OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
IPA	Instrumento de Assistência de Pré-Adesão	OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
JAI	Justiça e Assuntos Internos	PAC	Política Agrícola Comum
MAC	Método Aberto de Coordenação	PCC	Política Comercial Comum
MD	Diretoria de Gestão	PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
MENA	Oriente Médio e Norte da África	PDSC	Política de Defesa e de Segurança Comum
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul	PE	Parlamento Europeu
MPE	Membro do Parlamento Europeu	PECOS	Países da Europa Central e Oriental
MRE	Ministério das Relações Exteriores	PESC	Política Externa e de Segurança Comum
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico	PEV	Política Europeia de Vizinhança
		PIB	Produto Interno Bruto

PJI	Personalidade Jurídica Internacional
PLO	Processo Legislativo Ordinário
PNB	Produto Nacional Bruto
QFP	Quadro Financeiro Plurianual
REUE	Representante Especial da União Europeia
RPS	Procedimento de Regulamentação com Controle
RU	Reino Unido
SatCen	Centro de Satélites da União Europeia
SEAE	Serviço Europeu para a Ação Externa
SG/AR	Secretário(a)-Geral do Conselho da União Europeia/Alto(a) Representante para a Política Externa e de Segurança Comum
SGP	Sistema Geral de Preferências
SME	Sistema Monetário Europeu
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia
UEM	União Econômica e Monetária
UEO	União da Europa Ocidental
VMQ	Votação por Maioria Qualificada

## *Apresentação*



Com as autoridades da União Europeia (UE) renovadas, que assumiram suas funções em dezembro de 2019, uma nova fase do projeto europeu foi iniciada.

Desde sua criação, há mais de sessenta anos, o projeto europeu trouxe muitos resultados aos cidadãos europeus e contribuiu fortemente para a paz e desenvolvimento internacionais. Em primeiro lugar, ele trouxe o mais longo período de paz de nossa história; foi formado um mercado comum no qual pessoas, bens, serviços e capital pudessem circular livremente; foram estabelecidas políticas setoriais comuns e compartilhadas em agricultura, transporte, pesquisa e comércio; tornamo-nos o maior doador de ajuda ao desenvolvimento e contribuimos para reforçar o multilateralismo como melhor ferramenta no enfrentamento a desafios globais, promovendo, entre outros, o Acordo de Paris sobre as alterações climáticas. Atualmente, esforçamo-nos para ser o primeiro continente neutro do ponto de vista

climático e para alcançarmos o Pacto Ecológico Europeu. Ademais, a UE defenderá o multilateralismo e uma ordem global assente em regras através de um papel mais ativo, tentando garantir uma voz mais forte para a UE no mundo. Outrossim, apoiamos uma agenda forte, aberta e de comércio justo, tornando a Europa atrativa para negócios e um parceiro comercial confiável globalmente, enquanto também garantindo os mais altos padrões de proteção climática, ambiental e trabalhista.

Os desafios internos e externos contemporâneos fizeram com que o projeto da UE evoluísse e fosse resiliente. Atualmente, a UE é um ator global que projeta seus princípios e valores ao redor do mundo e promove a paz e a estabilidade através do multilateralismo. Embora a Europa já defina os padrões em telecomunicações e proteção de dados, também deve buscar aumentar sua capacidade de inovação investindo em *blockchain*, computação de alto desempenho, computação quântica, algoritmos e novas ferramentas para compartilhamento e uso seguros de dados. No entanto, consideramos que as tecnologias de Inteligência Artificial (IA) podem e devem ajudar no desenvolvimento de soluções inteligentes para muitos desafios sociais, da saúde à agricultura, de segurança à produção. Há também uma urgente necessidade pela defesa da justiça, da coesão social e dos valores fundamentais da UE, que são, em suma, os mesmo valores universais protegidos e promovidos pelo sistema das Nações Unidas, que se tornou um verdadeiro parceiro da UE. Queremos continuar a combater a discriminação e a promover a igualdade de gênero, particularmente salvaguardando o Estado de Direito e os direitos fundamentais, dentro e fora

de nossas fronteiras, em estreita parceria com os países e organizações que os defendem.

A Política Externa e de Segurança Comum da UE (PESC) evoluiu consideravelmente ao longo dos anos. Este livro permitirá a você descobrir mais detalhadamente os objetivos da política externa da UE, suas ferramentas e políticas, e como essas estão vinculadas para obter sinergia e um impacto duradouro. A segunda edição deste livro provê um instrumento para explicar o que é a União Europeia, como as instituições europeias tomam suas decisões e quais são os principais pilares de suas políticas externa e de segurança, levando em consideração sua evolução nos últimos anos. Isso permitirá a você, caro leitor, entender-nos melhor.

A UE e o Brasil compartilham uma parceria de longa data baseada em uma herança comum e partilham valores e princípios fundamentais como a democracia, o Estado de Direito, direitos humanos, liberdades fundamentais, inclusão social e desenvolvimento sustentável. Atualmente, o Brasil é um dos poucos e principais parceiros estratégicos e interlocutores da UE na América Latina, política, econômica e comercialmente. Nossa parceria multifacetada aborda tecnologia, padrões industriais, direitos humanos, biodiversidade, meio ambiente, entre tantos outros. O Acordo de Associação UE-Mercosul recentemente firmado será construído sobre essa parceria.

A qualidade e relevância da parceria estratégica com o Brasil merecem que nós nos conheçamos cada vez mais e melhor. Este livro é a primeira porta para que todo observador interessado tenha uma visão inicial do que a UE faz. Através

de nossas mídias sociais (Facebook, Twitter e Instagram @UEnoBrasil), você terá a oportunidade de explorar cada aspecto que você possa desejar aprofundar e descobrir sobre as diversas atividades que implementamos no Brasil.

**Ignacio Ybáñez**

*Embaixador da União Europeia para o Brasil*

## *Prefácio*

A América Latina e a União Europeia (UE) mantêm fortes relações políticas e econômicas. O Brasil, em particular, compartilha com a UE uma relação de longa data baseada em laços históricos e culturais, o que é exemplificado pelo fato de ter sido um dos primeiros países a estabelecer relações diplomáticas com a então Comunidade Econômica Europeia na década de 1960. Desde então, essa relação bilateral passou por diversas mudanças, dentro do quadro mais amplo de integração regional que a UE promove com os países da América Latina. Atualmente, as relações entre a UE e o Brasil são regidas pelo Acordo-Quadro de Cooperação bilateral de 1995<sup>1</sup>, bem como pela parceria de cooperação inter-regional com os países do Mercosul -

---

<sup>1</sup>Acordo-Quadro de Cooperação entre a CEE e o Brasil, 1995, OJ L 262/54: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:21995A1101%2801%29>.

Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai - que entrou em vigor em 1999.<sup>2</sup>

Juntamente com o objetivo de fortalecer a integração regional, a UE tem promovido relações bilaterais com países estratégicos individuais.<sup>3</sup> Nesse contexto, a UE e o Brasil decidiram lançar uma *Parceria Estratégica* em 2007<sup>4</sup> - o primeiro acordo desse tipo que a UE celebrou com um país latino-americano. Esse acordo sinalizou o fortalecimento de relações comuns e laços mútuos entre as duas partes e ofereceu à UE um canal de diálogo privilegiado com o Brasil - considerado um líder natural e um interlocutor chave na região.<sup>5</sup> Essas parcerias estratégicas foram concebidas como 'blocos de construção' na tentativa de alcançar uma ordem multilateral eficaz, um objetivo-chave da Estratégia Europeia de Segurança (EES) de 2003,<sup>6</sup> em resposta à evolução progressiva das relações internacionais em direção a um mundo em que as potências emergentes estão ganhando força.

2 Para mais informações sobre o acordo, acesse: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:r14013>.

3 A estratégia 'A UE e a América Latina - Agentes Globais em Parceria' adotada em 2009 pela Comissão Europeia propôs a promoção da integração regional em todos os níveis, juntamente com a intenção de estabelecer relações bilaterais estreitas com os países da América Latina. Saiba mais em: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-09-428\\_en.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-09-428_en.pdf).

4 Consulte a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho - Por uma parceria estratégica entre a UE e o Brasil, COM/2007/0281 final, pp. 1-3: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52007DC0281>.

5 *Ibid.*, p. 2.

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

O estabelecimento da Parceria Estratégica institucionalizou cúpulas periódicas de alto nível entre o governo brasileiro e os órgãos da UE, com o objetivo de garantir um fórum estruturado e estável para o avanço das relações bilaterais. Além das cúpulas presidenciais regulares<sup>7</sup>, a parceria prevê a organização de reuniões entre funcionários do alto escalão, especialistas e representantes da sociedade civil e dos setores de negócios, todas com o objetivo de promover mais cooperação e fomentar relações intensificadas em todos os níveis. Até o momento, diálogos regulares foram estabelecidos em mais de uma dúzia de áreas, abrangendo questões políticas e de direitos humanos, comércio, energia e mudanças climáticas, além de transporte, ciência e tecnologia e governança da Internet.

O ano de 2019 marcou uma nova etapa de desenvolvimento nas relações UE-Brasil. Após 20 anos de negociações, os líderes dos quatro países do Mercosul, por um lado, e a União Europeia, representada pela Comissão Europeia, por outro, chegaram a um entendimento sobre um acordo de livre comércio altamente abrangente. Com o objetivo de criar gradualmente um mercado único de bens e serviços, o acordo, se ratificado por todas as partes, deverá se tornar um dos mais abrangentes já negociados pela UE em termos de potencial econômico. Parte da tentativa mais ampla da UE de promover a integração entre as duas regiões, o acordo

7 A primeira Cúpula bilateral foi realizada em Lisboa em julho de 2007, quando a Parceria Estratégica UE-Brasil foi estabelecida. Sete Cúpulas foram realizadas até janeiro de 2017 - a última delas em Bruxelas, no dia 24 de fevereiro de 2014: [https://eeas.europa.eu/delegations/brazil/986/brazil-and-eu\\_en](https://eeas.europa.eu/delegations/brazil/986/brazil-and-eu_en).

levaria à isenção de cerca de 92% dos direitos de importação de mercadorias provenientes dos países do Mercosul e à abertura recíproca dos mercados de compras públicas.<sup>8</sup>

**Figura 1: Cronograma das relações entre a UE e o Brasil**

	1960	Estabelecimento de 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.	1992	
	1995	Comunidade Europeia - Acordo-Quadro de Cooperação 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.
<b>Primeira Cúpula União Europeia – Brasil.</b> Estabelecimento da Parceria Estratégica entre UE e Brasil. <b>Primeiro Plano de Ação Conjunta União Europeia – Brasil (2008 - 2011).</b>	2007	
	2008	Visita do Presidente do Conselho da União Europeia, Nicolas Sarkozy, e do Presidente da Comissão Europeia, José Manuel Durão Barroso, ao Brasil. <b>Segunda Cúpula União Europeia – Brasil.</b>
Visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva a Estocolmo (a Suécia ocupava a Presidência do Conselho da União Europeia na época). <b>Terceira Cúpula União Europeia – Brasil.</b>	2009	
	2010	Visita do Presidente do Conselho Europeu, Hernan Van Rompuy, e do Presidente da Comissão Europeia, José Manuel Durão Barroso, ao Brasil. <b>Quarta Cúpula União Europeia – Brasil.</b>
Visita da Presidente Dilma Rousseff a Bruxelas (sede do Conselho Europeu). <b>Quinta Cúpula União Europeia – Brasil. Segundo Plano de Ação Conjunta União Europeia – Brasil (2012-2014).</b>	2011	
	2013	Visita do Presidente do Conselho Europeu, Hernan Van Rompuy, e do Presidente da Comissão Europeia, José Manuel Durão Barroso, ao Brasil. <b>Sexta Cúpula União Europeia – Brasil.</b>
Visita da Presidente Dilma Rousseff a Bruxelas (sede do Conselho Europeu). <b>Sétima Cúpula União Europeia – Brasil.</b>	2014	
	2019	A União Europeia e o Brasil chegam a um acordo sobre um acordo comercial abrangente.

<sup>8</sup> Para mais informações, consulte: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2039>.

Por ser a maior economia da América Latina e a nona maior do mundo, o Brasil responde por mais de 70% do comércio total do Mercosul com a UE. É também seu décimo segundo maior parceiro comercial do mundo, imediatamente depois do México e respondendo por cerca de 1,7% do comércio total da UE.<sup>9</sup> A UE, por sua vez, é o maior investidor estrangeiro no Brasil e é seu segundo maior parceiro comercial - depois da China - responsável por 18,3% do comércio total do Brasil.<sup>10</sup> O acordo de livre comércio recentemente firmado fortalecerá significativamente esses vínculos e, como o primeiro grande pacto comercial acordado pelo Mercosul, proporcionaria uma oportunidade de revitalizar a convergência interna do bloco.

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 em 2009, a política externa da UE sofreu mudanças institucionais significativas voltadas para a obtenção de uma maior coerência política. Nesse sentido, a criação do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) foi essencial e estabeleceu a base para o fortalecimento das relações, políticas e iniciativas bilaterais, além de uma maior coordenação da atividade internacional da UE. As relações entre a UE e o Brasil se beneficiaram muito desse novo quadro. Por exemplo, a Delegação da UE no Brasil, por meio de sua Seção de Comércio, representa a UE localmente em assuntos relacionados ao comércio e assegura um diálogo constante com representantes da indústria e da sociedade

---

<sup>9</sup> [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_122530.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122530.pdf).

<sup>10</sup> Para mais informações sobre os vínculos comerciais entre as duas partes, acesse: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/986/Brazil%20and%20the%20EU](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/986/Brazil%20and%20the%20EU).

civil. Outra área de cooperação consiste na implementação de estratégias conjuntas de diplomacia pública e programas culturais voltados para líderes de opinião em toda a sociedade, incluindo diplomatas, mídia, representantes da sociedade civil e os setores político, econômico e cultural de maneira mais ampla.

Por fim, a UE contribuiu para a cooperação com o Brasil por meio de doações, projetos e programas sob diversos instrumentos, incluindo o Instrumento de Parceria (IP), o Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (ICD) e o Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos (IEDDH).<sup>11</sup> As principais áreas de trabalho desses instrumentos estão relacionadas a questões como redução da pobreza, proteção ambiental, adaptação ao clima e agricultura sustentável, entre outras. Além disso, no âmbito de seu principal programa de pesquisa, o Horizonte 2020, o Brasil ocupa o primeiro lugar entre todos os países da América Latina e viu recursos científicos reunidos em áreas tão diversas quanto pesquisa marinha, saúde, transporte, espaço e nanotecnologia.

Nas últimas duas décadas, houve um aumento constante das relações políticas e comerciais entre a UE e o Brasil. Conforme descrito acima, a cooperação e os acordos de parceria econômica e política foram implementados e as trocas comerciais, de investimento e culturais floresceram. Do ponto de vista político, hoje se vê a clara ascensão de um mundo multipolar no qual diversas potências competem

---

<sup>11</sup> A lista inclui o Instrumento da União Europeia para a Estabilidade e a Paz (IEP) e o Instrumento para a Cooperação no domínio de Segurança Nuclear (ICSN).

para defender seus próprios interesses. Sendo o Brasil um dos principais novos agentes dessa ordem, os benefícios da reaproximação mútua entre as duas partes devem, portanto, ser analisados sob as perspectivas bilateral e regional. Os vínculos mais estreitos não só permitem aprofundar os laços históricos e culturais que foram estabelecidos, mas também permitem influenciar a estabilidade e o desenvolvimento da região.



## SEÇÃO I

### Um sistema político em constante evolução

# 1

## **Um aprofundamento e alargamento da UE**

A União Europeia (UE) é uma união econômica e política única entre 27 (desde que o Reino Unido deixou o bloco) países europeus que, juntos, cobrem grande parte do continente europeu. A UE foi criada no rescaldo da Segunda Guerra Mundial.

Os primeiros passos foram promover a cooperação econômica: a ideia sendo que os países que negociam entre si se tornariam economicamente interdependentes e, portanto, mais propensos a evitar conflitos. Entretanto, o que começou como uma união essencialmente econômica evoluiu para uma organização que abrange um número cada vez maior de áreas de políticas, que hoje incluem política externa, de segurança e defesa, desenvolvimento e ajuda humanitária, além de mudanças climáticas, meio ambiente e saúde, justiça e migração.

A UE baseia-se no Estado de Direito: tudo o que faz é fundamentado em tratados, acordados de forma voluntária e democrática pelos seus países membros.

A UE também é regida pelo princípio da democracia representativa, com cidadãos diretamente representados a nível da União no Parlamento Europeu e Estados-Membros representados no Conselho Europeu e no Conselho da UE.

A UE garantiu mais de meio século de paz, estabilidade e prosperidade, ajudou a elevar os padrões de vida e lançou uma moeda europeia única: o euro. Em 2012, a UE recebeu o Prêmio Nobel da Paz por promover as causas da paz, reconciliação, democracia e direitos humanos na Europa.

## 1.1 Motivações para a Integração Europeia

Para compreender a arquitetura institucional da UE e as discussões sobre sua reforma e futuro, é preciso primeiro revisar as motivações iniciais para a integração europeia. Isso permite compreender suas dificuldades operacionais atuais, bem como as questões relacionadas à sua legitimação.

Primeiro, no final da Segunda Guerra Mundial, os Estados europeus estavam ansiosos por encontrar uma maneira de evitar o surgimento de novos conflitos. Diferentes tentativas de integração europeia tentaram abordar essa preocupação. A Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA),<sup>12</sup> a

<sup>12</sup> O Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço - Tratado CECA - foi assinado em Paris, no dia 18 de abril de 1951 e entrou em vigor no dia 23 de julho de 1952. Ele reuniu a França, a Alemanha, a Itália e os países do Benelux (Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo) em uma Comunidade com o objetivo de organizar a livre circulação de carvão e aço e o livre acesso às fontes de produção.

primeira etapa de integração da UE, buscou privar seus seis Estados-Membros fundadores (República Federal da Alemanha - também conhecida como Alemanha Ocidental, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos) dos meios para entrar em guerra fundindo seus mercados de carvão e aço. Posteriormente, o Tratado Euratom fez o mesmo com a energia nuclear civil. Nos dois casos, a ideia era integrar os recursos necessários para a fabricação de armas em uma estrutura que impedia seu uso para fins militares e promovia a cooperação entre as elites e a coexistência pacífica das nações europeias. O objetivo era criar solidariedades tangíveis entre os europeus além do mero diálogo diplomático e das trocas econômicas.

Em segundo lugar, o projeto europeu respondeu ao desejo de promover a reconstrução e o desenvolvimento econômico no continente devastado pela guerra. A inspiração foi dupla em questões econômicas: intervencionismo estatal (principalmente para a agricultura) e liberalismo (para a maior parte do resto). A arbitragem entre essas duas visões refletia as circunstâncias nacionais da época.

Finalmente, a CECA e a Comunidade Econômica Europeia (CEE)<sup>13</sup> pretendiam finalizar o sonho de longo prazo da integração europeia. Este projeto da Comunidade foi amplamente moldado pela reunião de interesses nacionais em um contexto político e econômico específico, mas o ideal europeu, que previa a reconciliação dos Estados no final da guerra, contribuiu significativamente para um ambicioso

<sup>13</sup> Comunidade Econômica Europeia, criada pelo Tratado de Roma de 1957.

processo de unificação.<sup>14</sup> Se a integração europeia permanece única no mundo, é porque a integração regional realizada em outros continentes não se baseou em fatores semelhantes de reconciliação comparáveis à identidade europeia e ao ideal da Europa.<sup>15</sup> Contudo, deve-se enfatizar que os Estados-Membros sempre tiveram percepções contraditórias sobre o projeto europeu, seus objetivos, métodos e limites.<sup>16</sup>

## 1.2 Uma Cronologia Racional da Integração Europeia

A integração europeia é um processo complexo, sempre marcado por muitas eventualidades e imprevistos. No entanto, é possível distinguir períodos relativamente homogêneos, marcados por preocupações dominantes, que contribuíram para definir o que a UE se tornou hoje. Assim, pode-se dividir o período de 1946 até hoje em diversos períodos, que são de aproximadamente décadas.

### 1.2.1 1946-1958: em busca de um método de integração

Após a Segunda Guerra Mundial, inúmeras iniciativas foram tomadas para pacificar a Europa por meio de sua integração. Em 1948, o Congresso da Haia reuniu delegados de 20 países europeus para discutir o potencial de cooperação entre Estados em nível europeu, a fim de manter a paz e a soberania nacional. O Conselho da Europa foi criado em 1949 como resultado deste Congresso. Entretanto, era uma organização internacional mal integrada que decepcionou as expectativas dos federalistas na época. No contexto da reorganização da ordem global impulsionada pela Guerra Fria, outras organizações de cooperação europeia surgiram na mesma linha das organizações internacionais tradicionais. Na esfera militar, a União Ocidental foi fundada em 1948 e tornou-se a União da Europa Ocidental (UEO) em 1954, continuando sua existência até 2011, quando foi totalmente integrada à União Europeia. Na frente econômica, a Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OCDE) foi criada em 1948 para alocar recursos do Plano Marshall e tornou-se a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1961.

Em 9 de maio de 1950, Robert Schuman, ministro das Relações Exteriores da França, propôs a criação da CECA, uma iniciativa franco-alemã aberta a outros países europeus. Um ano depois, seis países (República Federal da Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos) assinaram o Tratado de Paris que instituiu a CECA por um período de 50 anos. A criação da CECA marcou uma grande

14 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.

15 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.

16 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.

mudança estratégica: a ideia era primeiro construir uma base econômica que permitisse uma possível cooperação política a médio prazo e tornar irreversível a reconciliação entre os adversários da Segunda Guerra Mundial, alocando a produção e a administração de recursos para a indústria de armas sob uma autoridade comum. Dentro da lógica da integração 'por setor', o objetivo era aplicar progressivamente o modelo da CECA a outros setores da economia e da sociedade - a fim de criar solidariedade econômica, judicial, social e, finalmente, política.

Em 1952, para abordar a questão do rearmamento da Alemanha Ocidental no contexto de crescentes tensões entre os dois blocos da Guerra Fria, os Estados-Membros negociaram um novo tratado. A Comunidade Europeia de Defesa (CED) estendeu o caminho percorrido pela CECA à defesa europeia e, a médio prazo, planejou a criação de instituições políticas fortemente integradas. Este tratado, no entanto, foi rejeitado pela Assembleia Nacional Francesa. Este evento desafiou a estratégia de integração setorial de inspiração federalista.

Diversas iniciativas foram tomadas para superar esse fracasso. Em 1955, durante a Conferência de Messina, os representantes dos seis países decidiram abandonar a integração 'setorial' e estender a integração a toda a economia. Eles encarregaram um comitê intergovernamental de fazer propostas nesse sentido.<sup>17</sup> A diplomacia francesa perdeu sua credibilidade com a rejeição da CED, e a renovação teve

origem na Bélgica com seu ministro das Relações Exteriores, Paul-Henri Spaak, presidindo o comitê. Em 25 de março de 1957, os seis Estados da CECA adotaram as propostas do comitê e assinaram os tratados de Roma que instituíam a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atômica (CEEA ou Euratom). A ideia da integração setorial ainda inspirou a Euratom, criada a pedido da França, mas foi parcialmente abandonada em favor do estabelecimento de um mercado comum. Isto implicava um grau mais baixo de intervenção e centralização do que o da CECA, mas previa o estabelecimento de instituições com alguma liberdade para desenvolver novas políticas baseadas em objetivos gerais. O objetivo era integrar gradualmente a economia europeia sem comprometer os poderes soberanos dos Estados. Para isso, os seis países adotaram um tratado-quadro que definiu algumas políticas e concedeu autonomia às instituições integradas para estabelecer outras. Os tratados de Roma entraram em vigor em 1º de janeiro de 1958, seis meses antes do retorno ao poder do general de Gaulle na França. Ele discordou da integração total do mercado e da essência federal do projeto. No entanto, ele aproveitou a integração europeia para impulsionar a indústria francesa e oferecer oportunidades para o setor agrícola.

### **1.2.2 1958-1966: *estrela triunfal***

A estrutura institucional recém-criada manteve suas promessas. A Comissão - a principal instituição da CEE, encarregada de propor normas e implementar políticas - aumentou suas iniciativas e avançou rapidamente na

<sup>17</sup> 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.

implementação do mercado comum. O ‘motor funcional’ funcionou: a estrutura (isto é, a Comissão) sempre gerou mais funções (isto é, políticas) que, por sua vez, justificaram o fortalecimento da estrutura. Os líderes nacionais, satisfeitos com a busca eficiente dos objetivos definidos nos tratados e focados nos próprios problemas domésticos, permitiram que eles avançassem. A Política Agrícola Comum (PAC) entrou em vigor em 1962 e um Tratado que fundia os executivos das três Comunidades foi assinado em 1965. Um único Conselho e Comissão substituíram os órgãos anteriormente separados da CECA, CEE e Euratom, enquanto a Assembleia Parlamentar e o Tribunal de Justiça eram comuns entre as três desde o início.

A primeira crise da integração europeia ocorreu no segundo semestre de 1965, quando o então presidente francês, Charles de Gaulle, decidiu praticar a política de ‘cadeira vazia’ e pediu a seus ministros que se abstivessem de fazer parte 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 dentro do Conselho. A crise da cadeira vazia paralisou a instituição por sete meses, até que o *Compromisso do Luxemburgo* fosse alcançado. Esse texto, um acordo político sem autoridade legal, permite que um Estado-Membro solicite o adiamento de uma votação por maioria qualificada dentro do Conselho e a busca de discussões adicionais sobre um projeto de decisão da UE quando este afeta ‘interesses nacionais muito importantes’.

### **1.2.3 1966-1974: o retorno do intergovernamentalismo**

A década seguinte à crise da cadeira vazia foi um período em que a natureza intergovernamental do Conselho se afirmou cada vez mais. Estados individuais enviaram um número crescente de funcionários e diplomatas para monitorar as atividades do Conselho e dissecar as propostas da Comissão. Esta última respondeu a essa restrição limitando suas iniciativas e propondo textos rotineiros e pouco ambiciosos. O desenvolvimento institucional do Parlamento Europeu, incluindo o seu envolvimento na determinação do orçamento da Comunidade, parou.

Eventos positivos ocorreram apesar deste contexto sombrio, que alguns temiam ser o fim do processo de integração. Em julho de 1968, dezoito meses antes do previsto, a união aduaneira foi formada entre os seis Estados-Membros. Em 1970, o Tratado do Luxemburgo forneceu à Comunidade os seus próprios recursos e atribuiu ao Parlamento Europeu alguma responsabilidade pelo orçamento. Finalmente, em 1º de janeiro de 1973 ocorreu o primeiro alargamento da Comunidade com a adesão da Dinamarca, Irlanda e Reino Unido. Contrariamente ao que é frequentemente reivindicado, esse alargamento não prejudicou o processo de integração. De certa forma, ele até facilitou seu ressurgimento, gerando novas expectativas em relação ao Mercado Comum.<sup>18</sup> Os três novos Estados-Membros, que nunca ocultaram sua relutância em relação à integração federal, estavam interessados em

<sup>18</sup> Dinan, D., *Europe Recast: A History of European Union*, London: Palgrave Macmillan, 2004.

continuar o projeto de abertura de mercados nacionais e contribuíram para o renascimento de iniciativas comunitárias.

#### ***1.2.4 1974-1986: Europa em busca de um segundo fôlego***

O primeiro alargamento iniciou um período de transição durante o qual emergiu uma atmosfera propícia ao aumento da integração europeia. Em 1974, os Chefes de Estado e de Governo decidiram se reunir como Conselho Europeu três vezes por ano para determinar diretrizes gerais da política europeia e iniciar a cooperação política. No mesmo ano, a criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional enfatizou que a Comunidade não era apenas um mercado, mas também uma área de solidariedade financeira entre Estados-Membros e regiões.

Na Cúpula de Bremen, em julho de 1978, a França e a Alemanha Ocidental propuseram o renascimento da ideia de cooperação monetária através da criação do Sistema Monetário Europeu (SME). Estabelecido em 1979, o SME tinha como objetivo garantir a estabilidade das moedas europeias para que o mercado único permanecesse funcional. Ele criou a ECU (Unidade Monetária Europeia) como moeda de contabilidade da Comunidade. As primeiras eleições do Parlamento Europeu por sufrágio universal também foram realizadas em 1979. Em 1º de janeiro de 1981, a Comunidade viu o seu segundo alargamento com a adesão da Grécia.

Em 1985, baseado em uma proposta franco-alemã, o Conselho Europeu lançou uma reflexão sobre uma revisão do Tratado de Roma objetivando concluir o mercado interno

e codificar a cooperação política existentes nas margens dos tratados, principalmente como resultado das cúpulas da UE. Essa iniciativa foi favorecida pela combinação de diversos fatores. Em primeiro lugar, pela forte mobilização dos membros do Parlamento Europeu (MPEs) em favor do aprofundamento da integração europeia; em segundo lugar, pela chegada de Jacques Delors à Presidência da Comissão em 1985; em terceiro lugar, pelo impacto do sucesso do neoliberalismo na Europa. Como doutrina, o neoliberalismo historicamente considerou o Estado obsoleto e uma fonte de rigidez. Isso naturalmente levou à conclusão de que o Estado deveria ter dado mais poderes à CEE para alcançar o mercado comum e realizar reformas que não poderiam ser alcançadas em nível nacional. A definição de novos objetivos para a integração, incluindo o mercado único, teve maior mobilização de agentes econômicos transnacionais (multinacionais, grupos bancários, empregadores europeus etc.), que também contribuíram significativamente para a construção do projeto europeu.

Além disso, em 1986, Espanha e Portugal entraram na CEE e um novo tratado, o Ato Único Europeu (AUE), foi assinado nesse mesmo ano. O tratado recebeu o nome de Ato Único Europeu devido à inclusão em um único texto de um Tratado da CEE revisado (incluindo o objetivo recém-estabelecido para o mercado interno a ser alcançado até 31 de dezembro de 1992) e a codificação da cooperação política anteriormente externa ao Tratado da CEE.

### 1.2.5 1986-1995: o aprofundamento da integração europeia

O período após o AUE foi marcado por preparativos para a entrada em vigor do mercado interno, que exigiu a adoção de 310 normas europeias para substituir normas nacionais. O *Livro Branco sobre o Mercado Interno* da Comissão Europeia listou estas normas e estabeleceu uma agenda legislativa correspondente para o período de 1987 a 1992. A estratégia de adotar normas europeias para organizar todos os aspectos do mercado doméstico foi finalmente considerada pouco confiável como resultado das incertezas da tomada de decisão. Ela foi gradualmente eliminada em favor do ‘reconhecimento mútuo’ das normas. De acordo com a precedência estabelecida pela decisão *Cassis de Dijon* do Tribunal de Justiça (CJCE 120/78),<sup>19</sup> os Estados-Membros comprometeram-se a aceitar as normas dos seus parceiros como válidas. Além disso, o Acordo de Schengen foi assinado em junho de 1985, independentemente da União Europeia. Buscando abolir os controles fronteiriços entre os Estados-Membros da Comunidade, o Acordo entrou em vigor em 1995 e foi incorporado ao corpo jurídico da UE pelo Tratado de Amsterdã (1999).

A perspectiva do mercado único entrar em vigor somada ao colapso da União Soviética no final de 1989 precipitou

os acontecimentos. Em 9 de dezembro de 1989, o Conselho Europeu decidiu que uma conferência intergovernamental sobre as etapas finais da união econômica e monetária seria realizada antes do final de 1990. Nessa ocasião, onze Estados-Membros adotaram a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, que é registrada como o *Protocolo de Política Social* no Tratado de Maastricht. Posteriormente, ele foi integrado ao Tratado de Nice (2003). Em 1990, sob pressão dos acontecimentos na Europa Oriental, o Conselho Europeu convocou duas conferências intergovernamentais para preparar tratados para uma união econômica e monetária e para uma união política. O objetivo era ‘completar’ a integração econômica e acompanhá-la com uma integração política. Esse objetivo de aprofundar a integração foi apresentado como um pré-requisito para o alargamento oriental e como uma forma de antecipar os efeitos da transição democrática e econômica em países livres do domínio soviético.

Em dezembro de 1991, essas duas conferências intergovernamentais conseguiram a adoção do *Tratado da União Europeia* (TUE), ou o Tratado de Maastricht, pelo Conselho Europeu - que foi assinado pelos ministros das Relações Exteriores em fevereiro de 1992. O texto do tratado compreendia uma arquitetura bastante barroca, pois os Estados-Membros não eram capazes de trazer novos objetivos (política externa, defesa, assuntos internos, justiça) sob a estrutura da CEE, mas, ao mesmo tempo, queriam preservar a aparência da unidade geral. Também concordaram em ‘atribuir’ novas formas de integração às instituições comunitárias. A estrutura do tratado, portanto, possuía três ‘pilares’: a Comunidade Europeia (menos

<sup>19</sup> Em 1979, o TJE proferiu sua decisão sobre o caso *Cassis de Dijon*. Esta decisão estabeleceu o princípio do “reconhecimento mútuo”, um princípio fundamental para a construção europeia. O princípio do “reconhecimento mútuo”, também conhecido como “princípio *Cassis de Dijon*”, estabelece que qualquer bem produzido e comercializado em um determinado Estado-Membro, de acordo com as normas desse Estado, deve ser admitido por qualquer outro Estado Membro.

o termo ‘econômico’), a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a Cooperação em Justiça e Assuntos Internos (JAI). O Tratado de Maastricht também iniciou a União Econômica e Monetária (UEM), que foi incluída no pilar da CE, antecipando o estabelecimento de uma moeda única e a coordenação das políticas macroeconômicas.<sup>20</sup> Além disso, ampliou os poderes do Parlamento Europeu e estabeleceu a cidadania europeia. Assim, é possível ver uma dupla ‘politização’ da integração europeia, por um lado, por meio do exercício de poderes soberanos supranacionais até então reservados aos Estados-Membros (política externa, defesa, justiça e assuntos internos) e, por outro lado, por meio da afirmação da natureza política do funcionamento da União (introdução do processo de decisão, estabelecimento da cidadania europeia etc.).<sup>21</sup>

Em 1993, o Mercado Único, com suas ‘quatro liberdades’ de - circulação de - mercadorias, serviços, pessoas e dinheiro e o Tratado de Maastricht (após um difícil processo de ratificação) entraram em vigor em 1 de janeiro e 1 de novembro, respectivamente. O Conselho Europeu de Copenhague (1993) reconheceu a validade dos países da Europa Central e Oriental (PECOs) de ingressar na UE, mas impôs condições econômicas e políticas específicas sobre eles, que excediam o

instado nos tratados (os chamados *critérios de Copenhague*).<sup>22</sup> Em 1º de janeiro de 1995, a UE recebeu 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 90, a UE passou por um período de intensas reformas relacionadas à sua extensão territorial, extensão de competências e melhoria da eficácia 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 em questões de justiça e assuntos internos. Esse Tratado, no entanto, não continha nenhum projeto político e não implementou as facilidades necessárias, nem com relação à composição da Comissão (que ameaçava ser superdimensionada após o iminente alargamento) nem à votação por maioria qualificada no Conselho (que prometia ser cada vez mais difícil).<sup>23</sup> Uma vez mais, as reformas institucionais foram adiadas: um protocolo foi anexado

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

21 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.

22 Os critérios de adesão, ou critérios de Copenhague, são as condições 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), critérios econômicos (economia de mercado em funcionamento e capacidade de lidar com a concorrência e as forças de mercado) e capacidade administrativa e institucional de implementar, de forma efetiva, o conjunto de direitos e obrigações comuns vinculativos a todos os Estados-Membros da UE - o chamado *acquis communautaire* - e a capacidade de assumir as obrigações decorrentes da adesão.

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

ao Tratado, estipulando que, pelo menos um ano antes da UE ser ampliada para mais de 20 Estados-Membros, outra conferência intergovernamental seria convocada. Em março de 1998, as negociações para a adesão dos países da Europa Central e Oriental foram abertas oficialmente.

Em janeiro de 1999, onze Estados-Membros passaram para uma moeda única<sup>24</sup> - o euro - e, a partir deste momento, o Banco Central Europeu (BCE) tornou-se responsável pela política monetária desses países, com a Grécia se tornando o décimo segundo Estado a ingressar na zona do euro em 2001 (desde então, esse número aumentou para dezenove). O Tratado de Amsterdã entrou em vigor em maio de 1999. Em dezembro, o Conselho Europeu para o alargamento confirmou o processo de negociação com os PECOs, bem como com Malta e Chipre, e reconheceu a Turquia como país candidato.

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, elaborada por uma convenção *ad hoc*, foi proclamada em dezembro de 2000. No mesmo ano, uma nova conferência intergovernamental foi realizada, principalmente para adaptar as instituições a um grande alargamento da UE. O Tratado de Nice foi assinado em fevereiro de 2001 e entrou em vigor em fevereiro de 2003. Esse novo texto ampliou o processo de co-decisão para novos domínios, reforçou a PESC e reformou as instituições da UE, com vista a um futuro alargamento. Contudo, a reforma foi mínima, em grande parte devido a tensões intergovernamentais

extremas, especialmente durante o Conselho Europeu de Nice, em dezembro de 2000, que revelou profundas divisões entre pequenos e grandes Estados-Membros no que diz respeito aos pesos de votação no Conselho e ao tamanho da Comissão Europeia. Houve um consenso para registrar o relativo fracasso deste tratado e apelar para uma nova reforma institucional antes do alargamento.<sup>25</sup>

Como consequência, em dezembro de 2001, o Conselho Europeu estabeleceu uma *Convenção sobre o Futuro da União* para propor elementos de reforma do tratado, especialmente em relação às instituições. Essa foi composta por representantes de governos e de parlamentos dos Estados-Membros, do Parlamento e da Comissão Europeia, e incluía observadores de países candidatos. Em junho de 2003, ao final de suas deliberações, um projeto completo de Constituição Europeia foi entregue ao Conselho Europeu, excedendo, em certos pontos, seu mandato original.

A Cúpula de Bruxelas sobre a adoção da Constituição em dezembro de 2003 fracassou principalmente devido à recusa dos primeiros-ministros espanhol e polonês em abandonar o sistema de votação no Conselho instituído pelo Tratado de Nice, particularmente favorável aos dois países.<sup>26</sup> Em 1º de maio de 2004, a UE alcançou seu maior alargamento com a

<sup>25</sup> Bitsch, M.T., *op. cit.*, 2007.

<sup>26</sup> Os dez Estados-Membros que aderiram à UE em 1º de maio de 2004, incluindo a Polónia, estavam participando plenamente em pé de igualdade com os Estados-Membros prévios naquele momento. Os três países, até então candidatos, e também Bulgária, Romênia - que se tornaram membros da UE em 1º de janeiro de 2007 - e Turquia, participaram das reuniões de IGC como observadores.

<sup>24</sup> Os países incluem: Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos e Portugal.

adesão de dez Estados, embora o funcionamento de suas instituições permanecesse fundamentalmente o mesmo.<sup>27</sup>

Finalmente, o Conselho Europeu conseguiu adotar o projeto de Constituição Europeia ligeiramente alterado, como resultado de longas negociações e de uma mudança de governo na Espanha. Assinado em Roma em 29 de outubro de 2004, o Tratado Constitucional consolidou, enriqueceu e esclareceu os tratados fundadores, também integrando a *Carta dos Direitos Fundamentais*. O processo de ratificação para este novo tratado começou logo após. Nove Estados realizaram referendos, alguns dos quais foram consultivos. Em 16 e 17 de dezembro de 2004, o Conselho Europeu decidiu iniciar negociações de adesão com a Croácia e a Turquia, sujeitas a certos critérios.

A rejeição da Constituição Europeia por referendo na França (em maio de 2005) e nos Países Baixos (em junho de 2005) abriu um longo período de incerteza sobre o futuro da UE. As principais instituições lançaram iniciativas para estagnar o tempo, entender as razões da rejeição da Constituição pelos cidadãos e definir suas expectativas em relação à integração europeia.

Em 1º de janeiro de 2007, a Bulgária e a Romênia entraram na UE e a zona do euro se estendeu à Eslovênia. Em 23 de junho de 2007, em Lisboa, os 27 Estados-Membros chegaram a um acordo sobre um projeto de tratado contendo grande parte da Constituição, mas excluindo todas as disposições

federalistas ou constitucionais. O chamado Tratado de Lisboa foi assinado em 13 de dezembro de 2007. Ele alterou o Tratado da União Europeia e transformou o Tratado CE no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

Em 1º de janeiro de 2008, Chipre e Malta adotaram o euro, elevando o número de membros na zona do euro para quinze. Em 12 de junho de 2008, o referendo irlandês sobre o Tratado de Lisboa não alcançou a maioria necessária a favor e as esperanças de um novo tratado para organizar as eleições europeias em junho de 2009 foram frustradas. No Conselho Europeu de 11 e 12 de dezembro de 2008, o primeiro-ministro irlandês concordou em realizar um segundo referendo sobre o tratado antes de novembro de 2009 em troca de algumas concessões, principalmente sobre a composição da Comissão.<sup>28</sup> Em 1º de janeiro de 2009, a Eslováquia adotou o euro como moeda oficial. Em 2 de outubro do mesmo ano, a ratificação do Tratado de Lisboa foi objeto de um segundo referendo na Irlanda, desta vez com um resultado positivo. O tratado entrou em vigor em 1º de dezembro de 2009.

### **1.2.7 2009-2014: A resposta da UE a crises e novos desenvolvimentos institucionais**

Enquanto com a adoção do Tratado de Lisboa o período de problemas constitucionais e institucionais parecia ter chegado a um fim, a UE logo enfrentou uma nova rodada de

27 Os novos dez Estados que aderiram à União em 2004 foram: oito países da Europa Central e Oriental – Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia e República Tcheca, juntamente com Chipre e Malta.

28 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.

dificuldades relacionadas à estabilidade da zona do euro. Em 2008 e 2009, no contexto de agravamento da crise financeira dos EUA, os Estados europeus foram desorganizados em sua resposta para ajudar seus bancos. Isso causou a deterioração das finanças públicas de muitos países da zona do euro e uma grave erosão da confiança do mercado na solvência de alguns Estados, como a Irlanda e a Grécia. No final de 2009, a ‘crise da dívida’ eclodiu em vários 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 instituições europeias durante o primeiro semestre de 2010. Os ministros das finanças da UE aprovaram um pacote de resgate para garantir a viabilidade e estabilidade financeira da Europa através da criação do Fundo Europeu de Estabilização Financeira. Esta foi uma ferramenta temporária, percebida como uma solução para impedir um possível contágio da crise e como uma prova de que os líderes da zona do euro apoiam a moeda comum.<sup>29</sup> Em outubro de 2010, o Conselho Europeu concordou com a necessidade de um mecanismo permanente de gerenciamento de crises na zona do euro.

Embora a zona do euro tenha se expandido com a entrada da Estônia em janeiro de 2011, a crise financeira continuou sendo a prioridade das instituições europeias. A decisão de alterar o TFUE para estabelecer o Mecanismo Europeu de Estabilidade, um fundo permanente de resgate, foi adotada formalmente em março do mesmo ano. No

entanto, apenas em 30 de junho de 2012, o Conselho Europeu e o Eurogrupo chegaram a um acordo que permitia aos bancos receber ajuda diretamente desse fundo.<sup>30</sup> A criação do Mecanismo Europeu de Estabilidade foi acompanhada de um fortalecimento da disciplina fiscal através da adoção do *Pacto para o Euro Plus*. O mecanismo do pacto previa uma estrita limitação da dívida pública dos Estados-Membros, assim como uma melhor coordenação das políticas nacionais em áreas críticas para a competitividade da zona do euro. Contudo, este pacto não era vinculativo e foi deixado para ser administrado pelos Chefes de Estado e de Governo. O papel da Comissão limitou-se a assessorar os compromissos dos países participantes.

Em maio de 2011, preocupações sobre o refinanciamento da dívida grega reapareceram, mas os Estados-Membros não pareciam capazes de adotar uma resposta concertada. Portugal, Itália, Espanha e Chipre também estavam sendo alvo dos mercados financeiros. O Conselho Europeu da zona do euro apelou ao rápido desenvolvimento de um pacote legislativo sobre o fortalecimento do Pacto de Estabilidade e Crescimento e da nova vigilância macroeconômica (*Governança Econômica*). As reformas do pacote Sêxtuplo de governança econômica entraram em vigor antes do final do ano.<sup>31</sup>

29 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.

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

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

Em 2 de março de 2012, o Pacto Fiscal (formalmente conhecido como *Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança na UEM* ou *Tratado sobre Estabilidade Fiscal*) foi assinado por todos os Estados-Membros da UE, com exceção da República Tcheca e do Reino Unido. Esse novo tratado proporcionou maior centralização dos orçamentos dos Estados-Membros, além de punição automática para aqueles que quebraram o acordo orçamentário. 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 foram obrigados a promulgar leis que exigissem que seus orçamentos nacionais estivessem em equilíbrio ou superavitários e previssem um mecanismo de autocorreção. O tratado também continha um mecanismo de ‘freio à dívida’ que definia a que taxa os níveis de dívida/ PIB acima de 60% do PIB deveriam cair para um nível abaixo desse limite.

Em maio de 2013, a reforma de *Pacote Duplo* entrou em vigor em todos os países da zona do euro visando fortalecer ainda mais o monitoramento europeu dos ciclos orçamentários e melhorar a governança econômica. Em outubro de 2013, as instituições da UE adotaram regras criando um mecanismo único de supervisão a bancos e outras instituições de crédito, estabelecendo assim o primeiro ‘pilare’ da chamada união bancária europeia. Esse foi considerado concluído em abril de 2014, com a adoção pelo PE de livros de regras sobre como lidar com bancos em crise sem usar dinheiro público. Em novembro de 2014, um *Mecanismo Único de Supervisão* entrou em vigor, permitindo ao BCE

supervisionar os bancos na zona do euro a fim de evitar as fraquezas que desencadearam a crise econômica em 2008.

### 1.3 Desenvolvimentos recentes e desafios atuais

Conforme demonstrado acima, a UE não é um agente estático, mas dinâmico que evolui ao ritmo do contexto internacional. A crise econômica e financeira teve um impacto na capacidade da UE de se envolver no cenário internacional, especialmente em um momento de grandes mudanças geopolíticas. A definição de uma nova ordem mundial, onde as potências não ocidentais são agora grandes agentes, pressiona a União a redefinir sua posição no mundo e as prioridades para sua ação externa. Com a publicação da Estratégia Global da UE para a Política Externa e de Segurança Comum (EUGS),<sup>32</sup> a UE tentou responder a essas perguntas. Porém, a tarefa não é fácil, uma vez que diversos desafios continuam a surgir até hoje.

#### 1.3.1 As consequências da crise econômica e financeira

Embora em grande parte seja considerada superada em seu pior, a crise econômica e financeira permanece duradoura na agenda europeia. Tendo causado sérias dificuldades econômicas e sociais em todo o continente na última década, os impactos da crise continuam sendo abrangentes, resultando em baixos salários reais, ganhos modestos de produtividade nos setores econômicos,

<sup>32</sup> Consulte a Seção IV abaixo para mais detalhes.

redução nos investimentos públicos, assim como crescentes desigualdades sociais e disparidades regionais entre e dentro dos Estados-Membros da UE. Embora o crescimento tenha retornado à economia da UE há mais de meia década, a expansão econômica permanece lenta e é cada vez mais obscurecida por fatores externos, como tensões comerciais globais, e por uma progressiva incerteza política dentro e fora da UE.<sup>33</sup>

Conforme descrito acima, as consequências da crise trouxeram várias medidas para garantia de um controle mais rígido das despesas orçamentárias dos Estados-Membros e, assim, evitar o surgimento de crises futuras, inclusive através da adoção do chamado Pacto Fiscal. Medidas importantes - comumente reunidas sob a bandeira da chamada união bancária - também foram tomadas para melhorar a resiliência do setor bancário na área do euro e para abordar o nexo que se formou entre as crises financeira e da dívida pública. No entanto, apesar de numerosos pedidos por medidas adicionais para 'concluir' a União Econômica e Monetária da UE, algumas das propostas mais ambiciosas que iriam nessa direção - como a criação de um orçamento genuíno da área do euro ou um regime comum de seguro desemprego - continuam a ser um assunto tabu na maioria dos países da UE.

Os riscos sistêmicos foram, sem dúvida, reduzidos como resultado da resposta institucional da UE à crise econômica e financeira. Entretanto, com os Estados-Membros continuando a exibir visões amplamente diferentes de

políticas econômicas e geralmente preferindo recorrer a soluções fragmentadas, o bloco permanece despreparado para outro período de dificuldades econômicas, caso estas atinjam o continente amanhã.<sup>34</sup> Uma coisa que é certa como resultado é que a reforma contínua da União Econômica e Monetária da UE, a fim de torná-la melhor preparada para suportar futuros choques, sem dúvida continuará a conduzir a agenda política da UE nos próximos anos.

Outro desafio, que ainda não foi abordado, é a questão da legitimação dessa política. Até hoje, não há envolvimento significativo do Parlamento Europeu ou de qualquer outro órgão representativo nas decisões que restringem as políticas orçamentárias dos Estados-Membros. Esta situação cria uma percepção negativa das medidas de 'austeridade' impostas a alguns Estados-Membros.

### **1.3.2 A ascensão do euroceticismo**

A turbulência econômica e suas consequências provocaram níveis significativos de descontentamento entre os cidadãos europeus. Esse sentimento foi intensificado ainda mais com o surgimento das grandes crises geopolíticas na vizinhança da UE, o que resultou em intenso sofrimento humano e um afluxo sem precedentes de solicitantes de asilo do Oriente Médio e Norte da África. O efeito cumulativo desses choques, bem como o fracasso dos Estados-Membros da UE em obter uma resposta coletiva, desencadeou uma onda crescente de

<sup>33</sup> 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](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-3850_en.htm).

<sup>34</sup> Russell Kincaid, G., "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.

movimentos eurocéticos - um fenômeno que, desde então, se tornou o novo normal na política da UE.<sup>35</sup>

Não apenas partidos que adotam forte oposição, senão a total rejeição ao processo de integração europeia, surgiram ou se consolidaram na última década no contexto da política nacional, mas, cada vez mais, também transnacionalmente, unindo forças para criar agrupamentos pan-europeus.<sup>36</sup> Em quase todos os Estados-Membros da UE, esses movimentos surgiram como uma nova força política ou aumentaram significativamente sua base de apoio. Esse fenômeno também se refletiu a nível europeu, com o número de MPes eurocéticos eleitos para o Parlamento Europeu aumentando constantemente a cada eleição, e atingindo um novo pico em 2019. Embora as previsões alarmistas de um terremoto ou tempestade eurocética não tenham sido verdadeiras, uma vez que o resultado final da votação de 2019 apontou níveis de apoio estáveis para esses partidos, eles foram uma indicação clara de que a oposição ao projeto europeu chegou para ficar. Hoje, as forças eurocéticas também estão presentes no Conselho da UE e no Conselho Europeu, uma vez que diversos governos são abertamente críticos em relação às políticas e instituições da UE.

Entretanto, certa nuance é necessária na análise da força crescente dos movimentos eurocéticos. Em primeiro lugar, o número combinado de MPes eurocéticos ainda

representa menos de um terço do número total de membros que compõem o hemiciclo parlamentar europeu. As eleições de 2019 no Parlamento Europeu certamente representaram um aumento no número de vozes eurocéticas, mas também provocaram uma presença crescente de outras perspectivas no hemiciclo, como o movimento verde. Além disso, os eurocéticos de direita não conseguiram criar um único grupo dentro do Parlamento Europeu e ainda estão bastante divididos. Em segundo lugar, o sucesso dos partidos eurocéticos e o tipo de euroceticismo que eles adotam continuam a variar bastante de país para país, do euroceticismo de esquerda de Sinn Fein na Irlanda ao nacionalismo de linha dura do Reagrupamento Nacional (*Rassemblement national*) na França. Entretanto, mesmo tendo conseguido ganhos na maioria dos países europeus, os movimentos eurocéticos sofreram derrotas eleitorais em alguns dos Estados-Membros da UE onde eram eleitorais fortes anteriormente (por exemplo, Dinamarca, Países Baixos, Eslováquia) ou não alcançaram nenhum nível de apoio significativo em outros (por exemplo, Portugal, Bulgária, Croácia, bem como Chipre, Malta, Luxemburgo e Lituânia). Tendo se tornado uma característica permanente do cenário político europeu, é improvável que a crescente fragmentação da política europeia altere drasticamente a maneira como a UE funciona, mas sem dúvida levará a uma maior politização do processo de tomada de decisão, bem como ao aumento da mediação da UE.

35 Brack, N. and Startin N., "Euroscepticism, from the margins to the mainstream", *International Political Science Review*, 36:3, 2015.

36 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.

### 1.3.3 *Brexit*

Os níveis crescentes de euroceticismo na Europa foram ainda mais sublinhados pelo resultado do referendo de junho de 2016 no Reino Unido, no qual 51,9% dos participantes votaram a favor da saída da UE - contra a recomendação da maioria dos especialistas políticos e econômicos. O resultado do referendo provocou ondas de choque em todo o continente, deixou os dois principais partidos políticos do Reino Unido - Trabalhista e Conservador - em desordem e levou à renúncia do então primeiro-ministro David Cameron, que iniciou o voto público em primeiro lugar. Cameron foi substituído por Theresa May, que assumiu seu papel com o mandato explícito de cumprir a promessa da votação do Brexit e iniciou o processo formal de deixar o bloco logo após assumir o cargo.<sup>37</sup>

A saída formal do Reino Unido da União Europeia estava prevista para 29 de março de 2019, dois anos após o início das negociações entre as duas partes. No entanto, com o Parlamento britânico rejeitando o acordo de saída negociado com a UE diversas vezes, essa data foi prorrogada e acabou sendo fixada em 31 de outubro de 2019. Após a terceira rejeição do acordo de saída da União Europeia pela Câmara dos Comuns em março de 2019, Theresa May anunciou sua renúncia e foi substituída pelo ex-ministro das Relações Exteriores Boris Johnson como Chefe de Governo. Adotando uma abordagem muito mais rígida do que sua antecessora, Johnson assumiu o cargo com a promessa de

se livrar da chamada solução 'salvaguarda' - um seguro que evita uma fronteira evidente entre a Irlanda do Norte (que permanece parte do Reino Unido) e a República da Irlanda (que permanece parte da UE) depois que o Reino Unido deixar a UE - ou o Reino Unido deixar o bloco sem nenhum acordo, causando assim uma grande perturbação econômica.

Duas semanas antes da data planejada para o Brexit, um novo plano foi acordado entre o Reino Unido e a União Europeia, substituindo a 'salvaguarda' anteriormente acordada por um acordo semelhante que seria aplicável somente à Irlanda do Norte e adiando ainda mais a data do Brexit para 31 de janeiro de 2020. O novo acordo prevê que o Reino Unido continuará a cumprir as regras da UE até pelo menos 2021, enquanto a Irlanda do Norte estará alinhada com a UE nos padrões de produtos até que um novo relacionamento comercial seja acordado com a União Europeia.<sup>38</sup> Espera-se que este último garanta um relacionamento comercial sem atritos com a República da Irlanda e diminua as preocupações de que décadas de paz na ilha possam, de outra forma, estar sob grave risco.

Enfim, após 47 anos da sua adesão à União Europeia, o Reino Unido saiu da União em 31 de janeiro de 2020. Em conformidade com o acordo de saída, é agora oficialmente um país terceiro, não mais participando no processo de tomada de decisão da União. Por comum acordo, a União Europeia e o Reino Unido decidiram, contudo, estabelecer um período de transição com fim em 31 de dezembro

<sup>37</sup> O artigo 50 do Tratado da União Europeia faz parte do direito da União Europeia que estabelece o processo pelo qual os Estados-Membros podem se retirar da União Europeia.

<sup>38</sup> 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>.

de 2020. Até essa data, nada muda para os cidadãos, os consumidores, as empresas, os investidores, os estudantes ou os investigadores, tanto na União Europeia como no Reino Unido. O direito da UE continua a se aplicar ao Reino Unido até ao término do período de transição.

O resultado do referendo do Brexit é indicativo tanto do processo de revolta contra Bruxelas quanto de uma expressão definitiva do excepcionalismo britânico. Comumente considerado o berço do próprio fenômeno e tendo sempre demonstrado uma forte atração pelo euroceticismo em comparação com a opinião pública no continente, o relacionamento do Reino Unido com seus parceiros europeus tem, há tempos, sido problemático e desconfortável.<sup>39</sup> Nesse sentido, sua saída do bloco após mais de três décadas de filiação leva essa situação a uma certa conclusão. No entanto, enquanto a atribulada saída formal do Reino Unido da União Europeia marca o fim de uma era, ela determina o futuro relacionamento entre as duas partes, que pode ser ainda mais desafiador. Distanciar-se significaria não apenas a perda de sua segunda maior economia para a UE, mas também o segundo maior contribuinte para o orçamento da UE e uma das maiores forças militares com assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Enquanto isso, para o Reino Unido, isso significaria uma revisão completa das estruturas de mercado em detrimento de muitos de seus setores econômicos e uma perda total de voz nas discussões políticas com parceiros previamente próximos.

39 De Búrca, G., "How British was the Brexit vote?", in Martill, S. & Staiger, U. (eds.), *Brexit and Beyond: Rethinking the Futures of Europe*, London: UCL Press, pp. 46-52.

O impacto do divórcio britânico no euroceticismo no continente também apresentará um laboratório interessante para futuros desenvolvimentos políticos. O efeito do referendo no curto prazo tem sido, até o momento, amplamente negativo para os eurocéticos. Isso é evidenciado não apenas nos recentes aumentos de apoio à União Europeia nas pesquisas públicas<sup>40</sup>, mas também na evolução do discurso público dos partidos eurocéticos, que estão muito mais inclinados a pedir uma reforma da União Europeia do que sua rejeição total, como era o caso anteriormente. O caos palpável que o voto do Brexit provocou na Grã-Bretanha - incluindo diversas crises constitucionais - parece ter sido recebido como uma demonstração de que deixar o bloco era uma proposta arriscada, mesmo para um Estado-Membro tão grande e parcialmente afastado historicamente como o Reino Unido.<sup>41</sup> Embora ainda não se saiba qual será o impacto preciso do Brexit na evolução futura da UE, uma coisa é certa: ele criou um novo caminho político, marcando uma mudança em sua evolução até o momento e introduzindo a possibilidade de enfraquecimento europeu.

40 European Commission, "Spring 2019 Standard Eurobarometer: Europeans upbeat about the state of the European Union - best results in 5 years", Press Release, 5 August 2019, [https://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-19-4969\\_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-4969_en.htm).

41 Usherwood, S., Leruth, B., and Startin, N., "Euroscepticism and European (dis)integration in the age of Brexit", p. 474, in Leruth, B., Startin N., Usherwood, S. (eds.), *The Routledge Handbook of Euroscepticism*, Oxon: Routledge 2018, pp. 468-477.

### 1.3.4 A contínua evolução das perspectivas institucionais da UE

A UE de hoje está em um estado de coisas altamente paradoxal sob muitos aspectos. Por um lado, os líderes nacionais da UE concordam que respostas comuns e coordenadas são necessárias para abordar a maioria dos principais problemas que os países enfrentam atualmente, sejam eles relacionados ao crescimento lento e às crescentes desigualdades sociais, a questões relacionadas à migração, à crise climática ou segurança e paz nas fronteiras da UE. Porém, por outro lado, eles defendem cada vez mais prerrogativas nacionais, rejeitando propostas de novas transferências de competências para a União Europeia<sup>42</sup> e ‘renacionalizando’ a UE através do papel cada vez maior atribuído ao Conselho Europeu na tomada de decisões, tudo isso enquanto atribuem a culpa à UE em uma base não tão rara. Essa situação paradoxal não apenas leva a dificuldades ocasionais em encontrar compromissos em questões prioritárias, mas também a uma maior experimentação na formulação de políticas, que envolve a evolução de instituições formais e informais.

A discussão sobre a possível revisão dos textos-base da UE que regem sua estrutura institucional está fora de questão desde a falha na adoção do Tratado Constitucional em 2005 e os problemas enfrentados com a subsequente ratificação de sua versão simplificada que está em vigor atualmente. A maioria das mudanças que se seguiram no que diz respeito à

forma como as diferentes instituições organizam seu trabalho e interação umas com as outras ocorreu preenchendo as lacunas nas disposições dos tratados existentes. Isso incluiu não apenas a introdução de alguns princípios não escritos por meio da leitura generosa dos tratados, como também a assinatura de vários acordos interinstitucionais que formalizam as práticas existentes.

Em 2014, as eleições europeias foram organizadas como uma competição entre os líderes dos 5 principais partidos políticos europeus se candidatando ao cargo de Presidente da Comissão Europeia. O Parlamento Europeu conseguiu impor ao Conselho Europeu o princípio do *Spitzenkandidaten* - inspirado na política alemã e não mencionado como tal nos tratados - e o usou para nomear Jean-Claude Juncker, líder do Partido Popular Europeu (PPE), como Presidente da Comissão. Em 2019, as coisas foram diferentes e a abordagem *Spitzenkandidaten* falhou; Manfred Weber, líder do PPE que novamente alcançou a pontuação mais alta, não obteve apoio suficiente no Parlamento Europeu e no Conselho Europeu. A nova Presidente da Comissão (2019-2024), Ursula von der Leyen, não foi, portanto, candidata durante as eleições europeias. Entretanto, ainda existem muitos líderes nacionais e europeus que consideram que essa nova abordagem das eleições europeias é uma contribuição significativa para a legitimação do sistema político da UE e que deve ser formalizada nos tratados.

Certo novo dinamismo também pode ser observado após a votação do Brexit, com cada vez mais atenção dedicada a uma maior evolução constitucional, tanto dentro do escopo da estrutura de tratados existentes (como

<sup>42</sup> Brack, N. & N. Startin, *Euroscepticism: From the Margins to the Mainstream*, Special Issue *International Political Science Review*, 36(3), June 2015.

através de mudanças nos procedimentos de votação ou estabelecimento de uma cooperação mais estreita em áreas mais sensíveis), bem como em relação a uma possível revisão futura dos textos-base. Ainda não se sabe se isso levará a uma grande revisão do *modus operandi* da UE, mas um debate estruturado sobre o assunto, reunido sob a bandeira da Conferência sobre o Futuro da Europa, certamente será destacado na futura agenda da Comissão, bem como as discussões relacionadas com as credenciais democráticas da UE em geral e com a manutenção do Estado de Direito em seus Estados-Membros.<sup>43</sup>

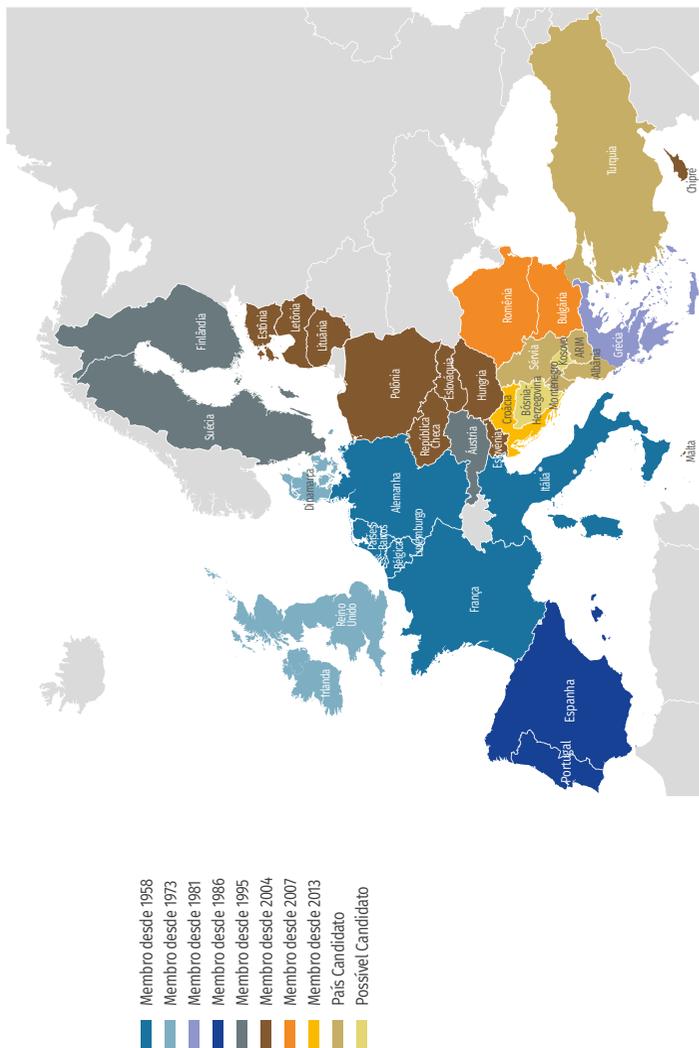
Além da evolução gradual do desenho institucional da UE, o processo de alargamento da UE também continua a avançar, embora a um ritmo lento. Em 2020, as negociações de adesão estão em andamento com a Sérvia (desde 2014), Montenegro (desde 2012) e Turquia (desde 2005), embora as negociações com este último tenham chegado a um impasse nos últimos anos. A Albânia e a Macedônia do Norte também são candidatas oficiais a ingressar na União Europeia no futuro - mesmo que a abertura das negociações oficiais com os dois países tenha sido adiada pelo menos uma vez - enquanto a Bósnia e Herzegovina e o Kosovo<sup>44</sup> têm status de potenciais candidatos. Ademais, a UE mantém laços particularmente estreitos com os seus vizinhos orientais, uma vez que a região em geral mantém a sua importância

43 Von der Leyen, U. "A Union that strives for more: my agenda for Europe", Political Guidelines for the next European Commission 2019-2024, p. 19, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf).

44 Esta designação não prejudica as posições relativas ao status e está em conformidade com a Resolução 1244/1999 do CSNU e com o parecer da CIJ sobre a declaração de independência do Kosovo.

estratégica para a União, especialmente após a anexação da Crimeia pela Rússia em 2014 e a subsequente guerra no leste da Ucrânia. Acordos de Associação Abrangentes e Aprofundados específicos, englobando comércio e áreas mais amplas de cooperação, foram estabelecidos com a Moldávia, a Ucrânia e a Geórgia para promover laços mais estreitos com esses países, sem necessariamente prever sua possível participação no próprio bloco.

**Figura 2. Adesão da União Europeia por ano de adesão e Países Candidatos e Possíveis Países Candidatos**



### 1.3.5 Migração e emergência climática

Em 2015 e 2016, a UE foi confrontada com pressões migratórias sem precedentes, quando um número recorde de imigrantes irregulares chegou viajando pelo sudeste da Europa ou pelo mar Mediterrâneo. A maioria estava tentando escapar de zonas de guerra e conflito (Síria, Afeganistão, Iraque), mas eles também vinham de diversos países do Oriente Médio, Sul da Ásia, Norte da África, África Subsaariana e Balcãs Ocidentais. Portanto, esses migrantes abrangem pessoas que buscam o status de refugiado e o direito de asilo, mas também migrantes econômicos. A UE, que nunca havia sido confrontada com esse fluxo de migração externa, não possuía ferramentas específicas para lidar com esses picos migratórios. Além disso, logo pareceu evidente que o conceito de espaço Schengen, que permite a livre circulação de pessoas sem controle nas fronteiras, estava sendo desafiado por essa nova situação.

O tema da migração tem impulsionado a agenda da UE desde 2015, e diversas decisões foram tomadas para aliviar a pressão que desequilibrou o bloco. Isso inclui 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. Por vezes, diversos Estados-Membros reintroduziram controles nas fronteiras no espaço Schengen e surgiram divergências entre países que permitem e acolhem a entrada de requerentes de asilo e aqueles que tentam

desencorajar a sua entrada. Até o final de 2019, a UE alcançou um relativo sucesso na proteção de fronteiras externas e na redução dos fluxos de migrantes irregulares.<sup>45</sup> A UE ainda precisa alcançar uma maior solidariedade no que diz respeito à responsabilidade compartilhada sobre os requerentes de asilo nos países da UE, assim como na introdução de vias legais e seguras para pessoas necessitadas de proteção.

Além da migração, outro tópico que certamente aparecerá na agenda estratégica da União Europeia nos próximos anos serão as discussões relacionadas à emergência climática, cujos efeitos estão se tornando cada vez mais aparentes em todo o mundo. Uma das defensoras na linha de frente do Acordo de Paris sobre as alterações climáticas, assinado em 2015, a UE continua dividida quanto à sua estratégia de longo prazo para alcançar as metas globalmente consagradas. As formas pelas quais ela pode alcançar uma transição justa e geograficamente leal para uma economia sustentável, neutra em carbono antes de 2050 estarão, sem dúvida, sujeitas a muito debate e atenção entre os Estados-Membros e os cidadãos da UE - possivelmente colocando os países mais ricos do bloco contra os menos abastados.

## 2

### **As principais abordagens teóricas para explicar a UE**

O desenvolvimento de estudos da UE tem sido diretamente influenciado pela evolução do próprio processo de integração europeia. Nas décadas de 1950 e 1960, eram principalmente acadêmicos de Relações Internacionais interessados na construção europeia. Eles procuraram entender as razões dessa cooperação entre Estados-nação. No final dos anos 80, os estudos da UE entraram na esfera da ciência política 'normal', à medida que os comparativistas mobilizavam ferramentas teóricas e metodológicas geralmente usadas para estudar os sistemas políticos domésticos. Com o aumento da politização da UE, os estudiosos propuseram novas teorias para entender o processo de integração, bem como resistências à integração e desintegração.

<sup>45</sup> Veja aqui os números das últimas chegadas: <https://migration.iom.int/europe?type=arrivals>.

## 2.1 As grandes teorias da integração europeia

Originalmente, os estudos europeus focavam a análise da integração como um processo. Essa primeira era dos estudos europeus foi marcada pelo debate entre as ‘grandes teorias’.

### 2.1.1 Neofuncionalismo

Historicamente, o neofuncionalismo foi a primeira teoria que procurou explicar a cooperação entre os Estados-Membros dentro da organização regional europeia. Ele insistia particularmente em dois fenômenos: o chamado ‘efeito *spillover*’ e o papel dos grupos de interesse. Segundo os neofuncionalistas, a decisão inicial de colocar um setor sob a autoridade de uma instituição supranacional geraria pressões para estender essa autoridade a outros setores. Ernst Haas, um dos proponentes dessa teoria, descreve isso como uma lógica expansiva de integração setorial.<sup>46</sup> O processo de integração foi, então, projetado para se expandir gradualmente a um número crescente de setores, primeiro econômicos - depois políticos. Segundo os neofuncionalistas, a integração econômica setorial produziu solidariedades de fato entre Estados, solidariedades que, em troca, exigiam uma capacidade reguladora supranacional mais significativa e, finalmente, a integração política.<sup>47</sup>

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

47 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.

O apoio ao processo de integração entre as elites econômica e política também foi considerado muito importante. De fato, esse processo foi, em tese, facilitado por grupos de interesse nacionais operando em setores econômicos relevantes: beneficiando-se do processo de integração e do apoio da Alta Autoridade (que mais tarde se tornou a Comissão Europeia), eles foram encarregados pelo lobby com seus governos nacionais para promover e aprofundar o projeto europeu. As elites nacionais perceberiam que alguns dos problemas não poderiam ser resolvidos de maneira eficaz no nível doméstico e, portanto, defenderiam que fossem tratados no nível supranacional.<sup>48</sup>

Esses termos de análise foram confrontados com críticas severas. A automação do fenômeno *spillover* foi questionada por autores, assim como a falta de atenção aos processos e estruturas políticas domésticas.<sup>49</sup> Além disso, a abordagem não conseguiu explicar a política de obstrução liderada por De Gaulle no Conselho após 1965. Depois que os aspectos intergovernamentais da Comunidade foram reforçados com a criação do Conselho Europeu em 1974, Ernst Haas chegou à conclusão drástica de que sua teoria da integração regional se tornara obsoleta.<sup>50</sup>

48 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.

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

50 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.

### 2.1.2 Intergovernamentalismo

O período conturbado da integração europeia no final da década de 1960 facilitou o surgimento de uma teoria competitiva: o intergovernamentalismo, que deriva da escola (neo)realista de pensamento nos estudos de Relações Internacionais. Os defensores dessa teoria concordam com o papel central dos Estados soberanos, os quais eles veem como agentes racionais que procuram promover e maximizar seus interesses. Eles acreditam que os Estados-nação, longe de serem obsoletos, são fortalecidos pelo processo de integração que eles voluntariamente iniciam e controlam.<sup>51</sup> A cooperação europeia é então explicada por uma estratégia racional de líderes nacionais que, em um contexto de crescente interdependência econômica, pretendem gerenciar melhor problemas específicos através do compartilhamento de aspectos limitados de sua soberania. Assim, o processo continua sendo administrado por interesses nacionais que impedem o surgimento de uma política verdadeiramente supranacional e é apenas o resultado da negociação entre Estados-Membros, também referida como barganha interestatal. A Comissão, nesse quadro de análise, é considerada um simples secretariado, e as instituições supranacionais em geral são vistas como ferramentas nas mãos dos Estados-nação ou como arenas de negociação.<sup>52</sup>

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

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

Andrew Moravcsik revigorou essa abordagem na década de 1990, oferecendo sua própria interpretação do processo de integração europeia chamada 'intergovernamentalismo liberal'.<sup>53</sup> Seu modelo explica o processo de integração em três etapas. Primeiro, os líderes dos governos reúnem os interesses de suas respectivas nações e os articulam em uma posição nacional. Então, cada Estado defende sua posição nacional na mesa de negociações em nível europeu, onde os acordos alcançados refletem o poder relativo de cada Estado-Membro. Por fim, Moravcsik se apoia na escolha racional para explicar a decisão dos Estados de delegar poderes ou compartilhar sua soberania em uma instituição supranacional. Os Estados escolhem o arranjo institucional que facilita a ação coletiva, pois reduz os custos de transação e aumenta o benefício mútuo, garantindo o respeito aos compromissos por parte dos parceiros. A integração europeia nesse esquema de análise é vista como uma estratégia para esses agentes maximizarem seus ganhos, que não têm autonomia ou inércia inerentes.<sup>54</sup> A própria UE, segundo Moravcsik, é melhor vista como "um regime internacional de coordenação de políticas".<sup>55</sup>

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

54 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.

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

### 2.1.3 *Federalismo*

Uma terceira forma, entre outras, foi apresentada pela teoria do federalismo.<sup>56</sup> Os proponentes de uma abordagem federalista analítica (não normativa) estudam a integração nacional e regional sistematicamente e procuram explicar seus resultados. No caso da UE, eles se opõem aos intergovernamentalistas, atribuindo um papel crucial ao nível supranacional como o verdadeiro centro de tomada de decisão, mas, ao mesmo tempo, refutam as teorias neofuncionalistas ao estimar que não há efeitos de *spillover* entre os setores públicos, pois o interesse e a vontade dos Estados-Membros permanecem fundamentais para o progresso do processo de integração. Os federalistas consideram que a UE é melhor entendida como uma forma de federalismo cooperativo, com tomada de decisão conjunta e poderes executivos e legislativos compartilhados.<sup>57</sup>

### 2.1.4 *Teorias da era pós-Maastricht*

Os últimos anos representaram uma renovação dos debates entre grandes teorias da integração europeia, como resultado de uma compreensão compartilhada da era pós-Maastricht da integração europeia como distinta e peculiar.

Nesse contexto, Hooghe e Marks desenvolveram o que é conhecido como quadro pós-funcionalista.<sup>58</sup> Os dois autores consideram que, desde o Tratado de Maastricht, a integração europeia foi politizada, resultando em um maior envolvimento do público e em questões da UE sendo mais salientes no nível nacional. 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. Após o longo período de ‘consenso permissivo’, o contexto pós-Maastricht é aqui visto como caracterizado como um período de ‘dissidência restritiva’: as mãos dos governos nacionais estão atadas ao lidar com questões europeias uma vez que precisam levar em consideração a opinião pública mais ágil e eurocética.<sup>59</sup>

Alternativamente, o novo intergovernamentalismo considera que a era pós-Maastricht é uma nova fase do processo de integração, com uma expansão do escopo da UE, mas sem maior supranacionalismo.<sup>60</sup> Observa-se aqui que os Estados-Membros intensificaram sua coordenação política, mas evitaram transferir mais ou novos poderes às instituições supranacionais tradicionais, como a Comissão Europeia. Eles alegam que, no contexto da crescente desilusão com a

<sup>56</sup> Burgess, M., “Federalism,” in A. Wiener & T. Diez (eds.), *op. cit.*, 2009, pp. 25-44.

<sup>57</sup> Börzel, T.A., & M.O. Hosli, “Brussels between Bern and Berlin: Comparative federalism meets the European Union”, *Governance*, 16(2), 2003, pp. 179-202.

<sup>58</sup> 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.

<sup>59</sup> Down, I., & C. Wilson, “From ‘Permissive Consensus’ to ‘Constraining Dissensus’: A Polarizing Union?”, *Acta Politica*, 43, 2008, pp. 26-49.

<sup>60</sup> Veja 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.

democracia representativa, houve uma virada em direção aos modos descentralizados e informais de decisão e formulação de políticas na Europa, caracterizados por tomadas de decisão cada vez mais deliberativas e consensuais e o embaçamento das linhas entre política ‘alta’ e ‘baixa’.

## 2.2 Uma ‘normalização’ dos estudos da UE

A partir do final dos anos 80 e 90, o nível europeu deixou de ser encarado apenas como uma variável dependente e houve uma mudança de foco em direção à política comparativa. A UE passou a ser entendida como um sistema político, um espaço de decisão que pode ser estudado com os mesmos métodos, ferramentas e teorias usadas nos estudos dos sistemas políticos nacionais.<sup>61</sup>

### 2.2.1 O novo institucionalismo e a UE

Os neo-institucionalistas se basearam na literatura política comparativa para examinar o trabalho das instituições da UE.<sup>62</sup> Eles abordaram de forma convincente o processo de integração como dependente de trajetória, mostrando a rigidez das instituições da UE e a maneira como elas

poderiam moldar trajetórias históricas ao longo do tempo.<sup>63</sup> Essa abordagem teórica gradualmente se tornou dominante e deu origem a diferentes variantes - as três principais são o institucionalismo de escolha racional, o histórico e o sociológico. No entanto, todos os neo-institucionalistas concordam com a importância das instituições na formação das ações dos agentes políticos 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. Este é um corpo de trabalho díspar, tanto pelos métodos empregados (da pesquisa etnográfica qualitativa ao trabalho demográfico quantitativo), quanto pelos sujeitos estudados.<sup>64</sup> Os autores aqui se preocupam com a sociologia da ação pública, a questão da legitimidade e jogos de poder, a transformação de empresas nacionais e transnacionais, ou mesmo indivíduos e suas interações com instituições.<sup>65</sup> O que todas essas abordagens têm em comum é que enfatizam a importância de estudar

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

62 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.

63 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.

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

65 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.

a dimensão social da UE e os vínculos entre as instituições da UE e a sociedade europeia.

### 2.2.3 A virada construtivista nos estudos da UE

As abordagens construtivistas enfatizam o aspecto socialmente construído da ‘realidade’.<sup>66</sup> Elas complementam outras abordagens ao enfatizar que os agentes humanos não existem independentemente de seu ambiente social e sistemas de valores compartilhados. Os defensores dessas abordagens estão particularmente interessados na natureza da identidade europeia, nos processos de socialização e na disseminação de padrões no sistema político da UE.<sup>67</sup> Eles também estudam as práticas e os significados comunicativos da Europa para determinar como a UE é construída discursivamente e até que ponto uma esfera pública europeia está se desenvolvendo.<sup>68</sup> Esses autores tentam demonstrar que as instituições europeias moldam comportamentos, preferências e identidades de indivíduos e governos.<sup>69</sup>

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

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

68 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.

69 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.

### 2.2.4 A abordagem de governança

A ‘abordagem de governança’ visa considerar o sistema socioeconômico e político da UE como uma articulação não-hierárquica entre diferentes níveis e linhas de poder.<sup>70</sup> Governança é aqui definida como “uma configuração policêntrica na qual os padrões de coordenação horizontal entre subsistemas sociais prevalecem às custas de noções de autoridade política e soberania, que ocupam apenas um lugar entre outros”.<sup>71</sup> Essas abordagens não veem o regime europeu como uma organização internacional tradicional nem como um sistema político clássico, mas como um novo sistema de governança sem um governo.

### 2.2.5 A Sociologia das Relações Internacionais

Juntamente com os comparativistas, pesquisadores de Relações Internacionais também desenvolveram novas ferramentas teóricas para estudar a UE. As abordagens sociológicas nas Relações Internacionais, por exemplo, enfatizam a mudança do papel do Estado-nação. Embora continue sendo um agente-chave, o Estado enfrenta a concorrência de outros tipos de agentes com a internacionalização da economia e o surgimento de relações transnacionais entre movimentos sociais.<sup>72</sup> Vários estudiosos então estudaram o surgimento desses novos movimentos

70 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.

71 Saurugger, *Théories et concepts de l’intégration européenne*, 227.

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

sociais, a transferência de valores e ideias, mas também os fluxos culturais e religiosos através das fronteiras europeias.<sup>73</sup> Eles também desenvolveram noções como ‘poder civil’ e ‘poder normativo’ para caracterizar a influência das normas e valores da UE no mundo.

### 2.2.6 Novo regionalismo

O regionalismo também atraiu um interesse renovado recentemente, sob a bandeira do ‘novo regionalismo’.<sup>74</sup> Nesse contexto, os pesquisadores procuraram entender por que os Estados-nação cooperam entre organizações internacionais e, mais particularmente, como se pode explicar o crescente número de instituições regionais de cooperação em todo o mundo (como MERCOSUL ou ASEAN) e se a comparação poderia ser uma ferramenta útil para entender 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 90. Ela se tornou progressivamente um rótulo abrangente para investigar todos os tipos de transformações de diversos objetos (como instituições,

organizações, políticas, paradigmas, ideias, percepções e agentes) induzidos pela unificação econômica, social, jurídica e política da Europa.<sup>75</sup> Pode-se distinguir entre quatro visões principais do conceito:

1. A abordagem ‘*top-down*’ ou ‘de cima para baixo’. Ela considera que a mudança emana do impacto da União - principalmente seus tratados e normas legais - sobre as políticas nacionais: os Estados são vistos como reativos às mudanças que ocorrem no nível da UE;
2. Em uma abordagem ‘*bottom-up*’ ou ‘de baixo para cima’, a europeização ocorre quando Estados e outros agentes nacionais começam a afetar a política da UE em uma determinada área.<sup>76</sup> Os estudos insistem, portanto, na contribuição nacional para a formulação de políticas da UE;
3. Alguns autores também definiram uma abordagem ‘horizontal’ da europeização. Ela é centrada na transferência de políticas e sua elaboração entre Estados-Membros no contexto da integração europeia, mas na ausência de restrições das normas da UE;
4. Mais recentemente, pesquisadores tentaram propor uma abordagem mais inclusiva da europeização que

73 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.

74 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.

75 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.

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

considerasse os fenômenos de cima para baixo, de baixo para cima e horizontal.<sup>77</sup> A europeização é então vista como resultado de constantes interações entre os níveis nacional e europeu, ou mesmo de processos de difusão horizontal.



## SEÇÃO II

### Instituições da UE - composição, estrutura e tarefas

---

<sup>77</sup> 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.

Por um longo período, foi bastante problemático distinguir o poder executivo e o poder legislativo na UE. Entretanto, devido a um processo de parlamentarização constante da UE e à criação, e depois à institucionalização, do Conselho Europeu, as questões ficaram mais claras. Hoje, pode-se descrever o sistema institucional da UE como uma estrutura quadripartida.

- Por um lado, existe o **poder executivo** composto:
  - Pelo Conselho Europeu, que desempenha o papel similar a um Chefe de Estado coletivo;
  - Pela Comissão Europeia, que atua como um governo e uma administração central.
  
- Por outro lado, existe o **poder legislativo** composto:
  - Pelo Parlamento Europeu, que é uma câmara baixa, representando os cidadãos da UE;
  - Pelo Conselho da UE, que pode ser visto como a alta câmara de um parlamento bicameral europeu.

# 1

## O Conselho Europeu

### 1.1 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.

A instituição é semelhante a um *Chefe de Estado coletivo* da UE. Seu papel é discutir questões importantes e problemas que surgem na estrutura da UE. Dessa forma, o Conselho estabelece agendas para as políticas da UE, tradicionalmente adotando *conclusões* durante as reuniões do Conselho Europeu e identificando questões preocupantes e medidas a serem tomadas.

O Tratado de Lisboa atribuiu ao Conselho Europeu as seguintes tarefas: nomeação de seu(sua) Presidente permanente, proposta ao Parlamento sobre o nome do(a) Presidente da Comissão, nomeação do(a) Alto(a) Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política

de Segurança, estabelecimento da Presidência Rotativa do Conselho e decisão de realizar a transição da votação por unanimidade para a 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 atuais e se reúne regularmente com os Chefes de Estado de países terceiros. O(a) Presidente do Conselho Europeu exerce uma função representativa para a UE em assuntos relacionados à PESC em seu mais alto nível político. O(a) Presidente é a 'face política da Europa', junto com o(a) Presidente da Comissão, o(a) Alto(a) Representante e o(a) 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 os procedimentos adequados.

### 1.2 A composição do Conselho Europeu

O Conselho Europeu é composto pelo(a) Presidente permanente, pelos Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-Membros da UE, pelo(a) Presidente da Comissão Europeia e pelo(a) Alto(a) 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(a) Alto(a) Representante, que

também atua como Comissário(a) para Relações Externas e preside as reuniões do Conselho dos Negócios Estrangeiros. O trabalho do Conselho Europeu recebe a assistência do(a) Secretário(a)-Geral do Conselho.

Desde o Tratado de Lisboa, o Conselho Europeu possui um(a) Presidente estável em tempo integral, nomeado(a) para um mandato de dois anos e meio (que pode ser renovado uma única vez) e que não pode ocorrer simultaneamente a nenhum mandato nacional. A missão geral do(a) Presidente é promover a coesão e a busca pelo comprometimento entre os líderes dos Estados-Membros da UE.

### 1.3 As atividades do Conselho Europeu

O Conselho Europeu se reúne em Bruxelas de quatro a seis vezes ao ano. Seu(sua) Presidente exerce um papel importante na organização dos trabalhos: ele ou ela convoca e preside as reuniões, anuncia a agenda, tira conclusões e empreende todos os esforços, incluindo ‘confessionais’ (entrevistas individuais com os representantes de cada país), para mediar possíveis conflitos. As decisões do Conselho Europeu são tomadas apenas por consenso (exceto nomeações), o que claramente o distingue do Conselho.

A reunião do Conselho Europeu geralmente tem duração de dois dias. O primeiro dia é aberto com um discurso do(a) Presidente do Parlamento Europeu. O Conselho Europeu então analisa os itens da agenda antes de um almoço formal. Os trabalhos continuam durante toda a tarde. À noite, os Chefes de Estado e de Governo participam de um jantar de trabalho. Nessa ocasião, os Estados-Membros têm a

oportunidade de se engajarem em diplomacia bilateral.<sup>78</sup> A maioria das discussões e consultas ocorre nesse momento: as negociações saíram do plenário e são realizadas em sessões mais informais.<sup>79</sup> O(a) Presidente do Conselho Europeu analisa as conclusões preliminares, que já foram analisadas pelo COREPER (Comitê de Representantes Permanentes dos Governos dos Estados-Membros na União Europeia). O segundo dia é dedicado à consideração dessas conclusões preliminares. 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 de todos os participantes.

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 em longo prazo;

<sup>78</sup> Bulmer, S. & W. Wessels, *The European Council: Decision-making in European Politics*, London: Palgrave Macmillan, 1987, p. 54.

<sup>79</sup> Tallberg, J., “Bargaining Power in the European Council,” *Journal of Common Market Studies* 46(3), 2008, pp. 685-708.

4. Reforma de tratado: a decisão política de abrir negociações para a revisão de tratados fica a cargo do Conselho Europeu. Ele convoca a Convenção composta por representantes dos parlamentos nacionais, dos Chefes de Estado e de Governo dos Estados-Membros, do Parlamento Europeu e da Comissão ou, em caso de uma revisão simplificada, uma Conferência Intergovernamental (IGC) composta por diplomatas e oficiais de alto escalão. O Conselho Europeu fornece um roteiro para esse fim. Ao final do processo, 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 de acordo com seus arranjos constitucionais.

## 2

### A Comissão Europeia

Esta seção se concentra na Comissão Europeia, que dispõe de poderes legislativos, executivos e até mesmo de alguns poderes judiciais, e hoje pode ser vista como uma espécie de governo da UE. Originalmente, a Comissão era a instituição central da Comunidade e, embora a criação e a institucionalização do Conselho Europeu tenham tido um impacto importante, ela mantém um papel fundamental por várias razões:

1. Primeiro, é o elemento mais original da arquitetura institucional da UE, uma instituição *sui generis* em torno da qual o sistema e o chamado 'método comunitário' são organizados;
2. A Comissão detém o monopólio da iniciativa legislativa na maioria das áreas políticas. Como tal, desempenha um papel significativo na identificação de problemas,

na definição da agenda e na determinação do futuro da UE;

3. A Comissão continua a ser o principal interlocutor entre governos e grupos de interesses especiais;
4. Também desempenha um papel essencial de mediação entre as posições dos Estados-Membros nas negociações europeias e a sua influência é reforçada pela missão específica de supervisionar a aplicação adequada do direito da UE;
5. A Comissão também desempenha um papel central na implementação de políticas e possui sua própria jurisdição e poder de decisão sobre certas políticas, inclusive em questões relacionadas à concorrência. Tem uma função proeminente na supervisão dos processos de pré-adesão e alargamento e exerce um papel de negociador nas negociações internacionais, inclusive em tópicos relacionados ao comércio internacional, em nome do Conselho;
6. Por fim, é responsável pelo diálogo com os cidadãos e organizações da sociedade civil e pela política de comunicação da UE.<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> 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.

## 2.1 A composição da Comissão

É importante distinguir a Comissão como órgão político e como administração central.

### 2.1.1 Um órgão político

A Comissão é atualmente composta por um membro por Estado-Membro. No entanto, os Comissários são escolhidos por suas habilidades gerais e não devem defender os interesses de seu Estado. O método de nomeação e indicação evoluiu bastante ao longo do tempo.

De acordo com os termos do Tratado de Lisboa (artigo 17 do TUE), o processo de indicação inclui sete etapas e deve ser concluído nos seis meses seguintes às eleições europeias:

1. O Conselho Europeu, agindo por maioria qualificada, propõe um candidato a Presidente da Comissão;
2. O candidato é 'eleito' pelo PE pela maioria dos membros que o compõem;
3. O Conselho Europeu designa, por maioria qualificada e com a aprovação do(a) Presidente eleito(a) da Comissão, os outros Comissários com base nas sugestões de cada Estado-Membro;
4. O(a) Presidente designa livremente suas pastas e Vice- Presidências;
5. O PE audita os candidatos nas comissões parlamentares relevantes;

6. O PE vota na nomeação da Comissão como órgão. Antes da votação, no entanto, primeiro pode-se comentar sobre a composição da Comissão e buscar obter alterações nas personalidades e/ou pastas designadas, como sempre ocorre desde 2004;
7. O Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada, nomeia a Comissão, que toma posse por cinco anos. O(a) Presidente permanece livre para alterar a distribuição de pastas no Colégio de Comissários, especialmente com a saída dos Comissários ao longo do mandato da Comissão.

A Comissão opera segundo o princípio da colegialidade: decisões importantes são tomadas por todos os membros, e não individualmente. Em princípio, a Comissão adota grandes decisões por maioria de votos e o(a) Presidente aqui é considerado como um igual. Diferentemente de um primeiro ministro, o(a) Presidente não pode impor sua preferência. Entretanto, na prática, o recurso à votação efetiva é raro e o(a) Presidente sempre busca consenso. Em geral, as decisões são tomadas por ‘consenso negativo’, ou seja, elas são adotadas se nenhum membro se opuser explicitamente.

### 2.1.2 *Um órgão administrativo*

A Comissão Europeia tem mais de 32.000 funcionários e tem o maior apoio administrativo entre todas as instituições da UE.<sup>81</sup> É dividida em 33 Direções-Gerais (DGs), 16 Departamentos de Serviço e 6 Agências Executivas.<sup>82</sup> Cada uma das Direções-Gerais é encarregada de uma área política específica e é gerida por um(a) Diretor(a)-Geral diretamente incumbido(a) de um(a) Comissário(a) responsável pela pasta correspondente. As DGs são divididas em direções e cada direção é dividida em unidades, embora o tamanho e a organização interna de cada DG e serviço variem bastante entre os diferentes departamentos.

A equipe da Comissão está localizada principalmente em Bruxelas e Luxemburgo. A administração da Comissão é chefiada por seu(sua) Secretário(a)-Geral, um(a) agente-chave que se distingue por sua influência, discricção e estabilidade. O(a) Secretário(a)-Geral auxilia o(a) Presidente da Comissão na preparação do trabalho da instituição e desempenha um papel central no que diz respeito às relações com outras instituições da UE. Ele ou ela também é responsável pela coordenação interdepartamental na Comissão. O(a) Secretário(a)-Geral deve garantir que as consultas entre as DGs ocorram sem problemas e que todos os serviços relevantes sejam envolvidos na preparação dos

<sup>81</sup> Veja aqui os números de empregos em 2019: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-commission-AR-key-figures\\_2019\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-commission-AR-key-figures_2019_en.pdf).

<sup>82</sup> A lista completa está disponível em: [http://ec.europa.eu/info/departments\\_en](http://ec.europa.eu/info/departments_en).

dossiês para decisão antes de serem transmitidos ao Colégio de Comissários.<sup>83</sup>

## 2.2 Os poderes da Comissão

A Comissão possui diversos poderes, que correspondem parcialmente, mas não em todos os aspectos, aos de um governo nacional. Em linhas gerais, a Comissão exerce quatro funções principais.

### 2.2.1 O poder da iniciativa legislativa

A Comissão detém um quase monopólio nesta área e deve, como parte de sua missão, desenvolver propostas legislativas. Esse papel é crucial. Deve-se distinguir três estruturas nas quais esse poder é exercido em particular:

- Quando se trata de políticas comuns, a iniciativa legislativa da Comissão Europeia é exclusiva, exceto em casos claramente definidos, conforme previsto nos tratados. A Comissão elabora textos legislativos e os apresenta ao Parlamento Europeu e ao Conselho para deliberação e adoção;

- No que diz respeito à Política Externa e de Segurança Comum, a Comissão compartilha sua iniciativa legislativa com os Estados-Membros e o(a) Alto(a) Representante. Nesse domínio, a Comissão normalmente desempenha um papel secundário;
- Quando se trata de decisões que dizem respeito à União Econômica e Monetária, a Comissão compartilha a sua iniciativa legislativa com os Estados-Membros e o Banco Central Europeu.

### 2.2.2 Um órgão executivo

A Comissão é o principal órgão executivo da UE. Em alguns casos e domínios, o Conselho da UE pode reter poderes executivos ou delegá-los à Comissão, sob condições específicas.<sup>84</sup> Essa função executiva é particularmente importante nos domínios jurisdicionais exclusivos à UE, nomeadamente em questões de política da concorrência. Como o órgão executivo da UE, também é responsável por gerenciar e implementar o orçamento da UE.

### 2.2.3 Guardiã dos Tratados

A Comissão deve dirigir a sua ação em conformidade com os Tratados e garantir a aplicação dos tratados e das legislações derivadas da UE, fiscalizando violações à legislação comunitária (especialmente nos Estados-

<sup>83</sup> A Comissão cria, esporadicamente, grupos interdepartamentais ou “forças-tarefa” para regular 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.

<sup>84</sup> Para uma descrição completa da comitologia e de seus comitês, consulte a seção abaixo dedicada aos grupos do Conselho.

Membros) por iniciativa própria ou, como costuma acontecer, por indicação.

#### **2.2.4 Representante externo**

Por fim, a Comissão é o representante externo da UE, exceto em questões relacionadas à Política Externa e de Segurança Comum. Para este último, a representação externa da UE é assegurada pelo(a) Alto(a) Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e pelo(a) Presidente do Conselho Europeu - dependendo do nível de representação.

# 3

## **O Parlamento Europeu**

### **3.1 A composição do Parlamento Europeu**

Os 705 membros do Parlamento Europeu (MPes) são eleitos por sufrágio universal direto a cada cinco anos desde 1979. A alocação nacional de assentos é o resultado de negociações entre 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 países menos populosos. O funcionamento do Parlamento Europeu (PE) não depende apenas dos MPes individuais, mas também de diversas entidades com poderes significativos: grupos políticos, comissões parlamentares, delegações interparlamentares e uma lista de órgãos hierárquicos.

### 3.1.1 Os grupos políticos

Desde 1953, os MPes decidiram dar precedência às suas crenças políticas acima de suas nacionalidades e escolheram sentar-se de acordo com as suas visões ideológicas na Assembleia. Hoje, a criação de um grupo político exige 25 membros de pelo menos um quarto dos Estados-Membros da UE. O cenário político do Parlamento é geralmente estável, pois as seis famílias políticas a seguir são rotineiramente encontradas no Parlamento Europeu: Democratas cristãos, democratas sociais, liberais, ambientalistas, os de extrema esquerda e os eurocéticos/soberanistas.<sup>85</sup> As alianças que permitem a adoção da legislação são variáveis e específicas às questões abordadas. Tensões entre grupos eurófilos e eurocéticos são especialmente disseminadas<sup>86</sup> 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 ouvida no triângulo com o Conselho e a Comissão é extremamente importante para reduzir antagonismos na

Assembleia. A maioria é alcançada, com bastante frequência, por um acordo entre os dois grandes grupos – o Partido Popular Europeu (PPE) de centro-direita e os Socialistas e Democratas (S&D), de centro-esquerda, ao lado de alguns dos grupos menores, dependendo do assunto. Esses dois grupos principais possuem um nível relativamente alto de coesão interna, que é principalmente o resultado de uma extensa divisão do trabalho.

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 significativos meios financeiros e logísticos disponíveis. Portanto, os grupos são estruturas funcionais e vetores de influência essenciais para que os MPes exerçam suas funções plenamente. 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.

<sup>85</sup> 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.

<sup>86</sup> 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.

### 3.1.2 As comissões parlamentares e as delegações interparlamentares

O PE organiza boa parte de seus trabalhos em comissões, com base em uma divisão lógica das tarefas.<sup>87</sup> Grande parte das discussões, trabalhos técnicos e negociações acontece nas comissões e grupos políticos, e não na sessão do plenário. Os MPEs podem criar quantas comissões fixas considerarem necessárias, bem como comissões temporárias e comissões de inquérito. Isso os permite se adaptar 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 demandas por extensão do último. O Parlamento Europeu atualmente possui 20 comissões parlamentares.

Além de uma ou duas comissões 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 (como OTAN, União Africana ou MERCOSUL). As delegações desenvolvem atividades de cooperação com os parlamentos dos parceiros tradicionais da UE e promovem os valores da UE em outros Estados.

<sup>87</sup> 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.

### 3.1.3 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, agenda, distribuição de relatórios entre as comissões, relações com outras instituições etc.) e fornecem boa parte da 'racionalização' de suas operações. A **Mesa** é o órgão encarregado dos assuntos financeiros e administrativos. É composto pelo(a) Presidente do PE, 14 Vice-Presidentes e 5 Questores eleitos pela Assembleia. A **Conferência dos Presidentes** é composta pelo(a) 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 comissões e delegações, bem como pelas relações com outras instituições da UE, Parlamentos nacionais e países terceiros. A **Conferência dos Presidentes das Comissões** é composta pelos presidentes de cada comissão permanente ou temporária. Ela se reúne aproximadamente uma vez ao mês e pode fazer recomendações à Conferência dos Presidentes sobre o trabalho das comissões e sobre a elaboração da agenda. A **Conferência dos Presidentes das Delegações** é uma réplica desse órgão no nível das delegações interparlamentares.

## 3.2 Funções e Poderes do Parlamento Europeu

O PE possui seis poderes principais, 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 e não vinculativas (também conhecidas como *relatórios de iniciativa*). O PE utiliza esse poder 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 PE possui significativos **poderes de controle**, incluindo o direito de questionar a Comissão e o Conselho por conta própria ou com base em informações obtidas de outras fontes (como o Provedor de Justiça Europeu ou petições de cidadãos). Tem o poder de criar comissões temporárias de inquérito e controle extensivo sobre o orçamento em conjunto com o Tribunal de Contas Europeu. O Parlamento também monitora as tarefas executivas delegadas à Comissão e tem o direito de censurar coletivamente a Comissão;
3. O PE é o **colegislador** da UE para a adoção da grande maioria das leis europeias, em grande parte das áreas de competência da UE. O Parlamento também possui poderes de tomada de decisão por meio de outros procedimentos, mais notavelmente via processo de consulta (sobre questões de natureza intergovernamental sobre as quais apenas pode emitir pareceres não vinculantes) e de aprovação, no qual, em acordos internacionais e tratados de adesão, deve emitir pareceres vinculantes, mas não pode propor alterações ao seu texto constitutivo;
4. Em **questões orçamentárias**, o PE 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, com exceção daquelas relacionadas à PESC da UE, mas não tem voz sobre os 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(a) Presidente da Comissão é eleito(a) pelo Conselho Europeu com base no resultado das eleições europeias e precisa ser eleito(a) pelo Parlamento. Após a eleição do(a) Presidente, o Parlamento aprova o Colégio de Comissários. Ele também participa da nomeação de outros agentes, como o Provedor de Justiça Europeu ou o(a) Presidente do Banco Central Europeu;
6. Com relação à Política Externa e de Segurança Comum, por 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(à) Alto(a) 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 são atribuídos poderes formais pelo Pacto Fiscal.

## 4

## O Conselho da União Europeia

### 4.1 Organização do Conselho

O Conselho da UE é formado por representantes dos Estados-Membros a nível ministerial, autorizados a agir em nome de seus governos, e suas reuniões normalmente são realizadas em Bruxelas. Ele possui seis componentes principais: a Presidência, o(a) Alto(a) Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, as diferentes configurações do Conselho, o Secretário-Geral, o COREPER (Comitê de Representantes Permanentes dos Governos dos Estados-Membros na União Europeia), bem como comitês especiais e, por fim, os diferentes grupos de trabalho e comitês.

#### 4.1.1 A Presidência do Conselho

A Presidência do Conselho alterna entre cada governo dos Estados-Membros e dura um período de seis meses. A

Presidência convoca as reuniões, define a agenda e administra as diversas configurações do Conselho. Também organiza e preside as reuniões dos Comitês de Representantes Permanentes, bem como dos grupos de trabalho.

#### 4.1.2 O(a) Alto(a) Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança

O(a) Alto(a) Representante é nomeado(a) pelo Conselho Europeu com o acordo do(a) Presidente da Comissão Europeia e, em seguida, aprovado(a) pelo Parlamento Europeu como membro da Comissão. Ele(a) é membro do Conselho, do Conselho Europeu e, como Vice-Presidente e Comissário(a) para as Relações Externas, da Comissão. Ele(a) lidera o trabalho relacionado à Política Externa e de Segurança Comum da UE e preside a configuração do Conselho dos Negócios Estrangeiros. Ele(a) representa a UE no cenário internacional da PESC a nível ministerial e recebe apoio do Serviço Europeu para a Ação Externa, composto por funcionários do Conselho, da Comissão e dos serviços diplomáticos nacionais.<sup>88</sup>

#### 4.1.3 Configurações do Conselho

A composição do Conselho difere de acordo com o assunto e é assistida pelo(a) representante relevante dos Estados-Membros em nível ministerial. O número de configurações especializadas é limitado a dez: Assuntos Gerais; Relações

<sup>88</sup> A função do(a) AR/VP e do SEAE será abordada com mais profundidade no capítulo 4, que será voltado à ação externa da UE.

Externas; Assuntos Econômicos e Financeiros; Justiça e Assuntos Internos; Emprego, Política Social, Saúde e Defesa do Consumidor; Competitividade; Transporte, Telecomunicações e Energia; Agricultura e Pescas; Meio Ambiente; Educação, Juventude, Cultura e Esporte.

#### 4.1.4 *Secretariado-Geral*

A principal tarefa do Secretariado-Geral é garantir o bom funcionamento do Conselho. Seus diretores participam de grupos de trabalho, do COREPER e de reuniões ministeriais, preparando relatórios e conduzindo o trabalho de registro. O Secretariado também assessora a Presidência. Ele possui cerca de 3.000 funcionários permanentes e é chefiado por um(a) Secretário(a)-Geral, nomeado(a) pelo Conselho. O Secretariado-Geral também possui um departamento jurídico muito importante, cujos representantes participam de todas as reuniões e verificam a base jurídica das propostas da Comissão.

#### 4.1.5 *O COREPER e os comitês especiais*

COREPER significa *Comitê de Representantes Permanentes dos Governos dos Estados-Membros na União Europeia*. Os diplomatas do COREPER representam os Estados-Membros nas instituições europeias. Cada Estado tem, além de sua embaixada na Bélgica, uma representação permanente para a UE, com sede em Bruxelas e chefiada pelo(a) Representante Permanente e seu(sua) substituto(a). O COREPER é responsável por preparar o trabalho dos ministros,

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 ao direito da Comunidade, e preparando as discussões e decisões do Conselho.<sup>89</sup> O COREPER é organizado em duas seções: O COREPER II gerencia os dossiês de Assuntos Econômicos e Financeiros (ECOFIN), Assuntos Gerais, Justiça e Assuntos Internos, bem como as configurações de Assuntos Externos do Conselho, enquanto o COREPER I prepara os trabalhos de todos os outros. Para outros assuntos (agricultura, assuntos sociais, defesa, polícia, justiça...), existem ‘comitês especiais’ compostos por diplomatas nacionais especializados na questão.

#### 4.1.6 *Grupos e órgãos da ‘comitologia’*

Além do COREPER e dos comitês, existe uma vasta rede de grupos para garantir a preparação do trabalho do Conselho. Os grupos de especialistas contribuem para a preparação das propostas legislativas da Comissão, emitindo um parecer ao Conselho. Esses grupos são compostos por funcionários das representações permanentes. Os grupos de trabalho são responsáveis pela preparação do trabalho do COREPER, dos comitês especiais e do Conselho, notadamente através da construção do consenso necessário. Eles também são

<sup>89</sup> 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.

compostos por funcionários das representações permanentes dos Estados-Membros. Por fim, existem diversos comitês que desempenham um papel no processo de ‘comitologia’ dentro do Conselho.<sup>90</sup>

## 4.2 Os Poderes do Conselho

O Conselho tem uma vasta gama de poderes:

1. Adota a legislação europeia proposta pela Comissão, em conjunto com o Parlamento Europeu na maioria dos domínios políticos;
2. Exerce funções executivas que prefere não delegar à Comissão e, frequentemente, goza de influência indireta por meio da comitologia ou no processo de adoção de atos delegados pela Comissão Europeia. Também tem poderes executivos específicos em relação à PESC e de cooperação em matéria penal;
3. Aprova o orçamento anual da UE e das suas instituições, juntamente com o PE, com base na proposta da Comissão;
4. Coordena as Orientações Gerais das Políticas Econômicas (OGPEs). Os Estados-Membros implementam uma política econômica global, baseada na coordenação

de suas políticas econômicas nacionais dentro da configuração ECOFIN do Conselho;

5. Conclui acordos internacionais entre a UE e países terceiros ou organizações internacionais negociados pela Comissão;
6. Define a Política Externa e de Segurança Comum da UE com base nas diretrizes definidas pelo Conselho Europeu;
7. Coordena a cooperação entre os tribunais e as forças policiais nacionais em questões criminais no âmbito da *Justiça e Assuntos Internos* do Conselho.<sup>91</sup>

## 4.3 As atividades e operações do Conselho

As operações do Conselho variam de acordo com a natureza dos poderes que ele implementa e a lógica (integrada ou intergovernamental) que o impulsiona. No que diz respeito à adoção da legislação da UE, seu envolvimento no procedimento segue seis etapas principais:

1. A proposta da Comissão enviada ao Conselho é traduzida para os 24 idiomas oficiais da UE.<sup>92</sup> Em seguida, é distribuída para o Secretariado-Geral e para as Representações Permanentes dos Estados-

<sup>90</sup> O termo ‘comitologia’ refere-se ao conjunto de procedimentos através dos quais a Comissão Europeia exerce os poderes de execução que lhe são conferidos pelo legislador da UE, com a assistência de comitês de representantes de países da UE. Esses comitês de comitologia são presididos por um oficial da Comissão e emitem parecer sobre os atos de execução propostos pela Comissão.

<sup>91</sup> 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.

<sup>92</sup> Os idiomas oficiais da UE são: alemão, búlgaro, checo, croata, dinamarquês, eslovaco, esloveno, espanhol, estônio, finlandês, francês, grego, húngaro, inglês, irlandês, italiano, letão, lituano, maltês, neerlandês, polonês, português, romeno e sueco.

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, após o qual a Presidência organiza mesas-redondas para reunir as posições dos diversos funcionários nacionais;
3. O Secretariado-Geral prepara um relatório com base no trabalho do grupo de trabalho relevante, que é transmitido à configuração relevante do COREPER ou a um comitê especial;
4. Na reunião do COREPER (I ou II) ou em um comitê especial, a agenda distingue os pontos “I” para os quais existe um acordo negociado pelo grupo de trabalho e que, portanto, são examinados muito rapidamente e os pontos “II” que têm sido mais problemáticos e precisam ser discutidos novamente em detalhes para encontrar um acordo;
5. No final da reunião, o Secretariado-Geral prepara um novo relatório e adota a agenda da configuração relevante do Conselho. Os pontos “A” são aqueles para os quais existe um acordo e os pontos “B” ainda requerem negociação pelos ministros;
6. O Conselho se reúne para validar os pontos “A”, debater detalhadamente os pontos “B” e, eventualmente, votar nas conclusões completas do Conselho posteriormente.

# 5

## 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 não apenas 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.

### 5.1 O Tribunal de Justiça da União Europeia

O Tribunal de Justiça da União Europeia abrange o próprio Tribunal de Justiça e o Tribunal Geral. Garante o cumprimento da legislação primária (tratados) e da legislação secundária (normas adotadas 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 efeito legal contra terceiros.

O Tribunal de Justiça está sediado em Luxemburgo. É composto por um(a) juiz(a) por Estado-Membro. A adequabilidade dos candidatos nomeados precisa ser avaliada por um painel de sete membros, incluindo ex-juízes da UE e de Supremas Cortes nacionais, e especialistas jurídicos. O Tribunal nomeia um(a) Presidente 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 menos proeminentes. O Tribunal Geral é composto de dois juízes por Estado-Membro, nomeados 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, pela maioria das referências preliminares, e pelas apelações contra as

decisões do Tribunal Geral em ações diretas. O Tribunal Geral, por sua vez, julga casos de anulação, omissão, litígios relacionados à compensação por quebra contratual e litígios relacionados à equipe da UE.

Desde os anos 60, 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 em mais de uma ocasião. Ele mobiliza seus poderes para dar força constitucional à legislação da Comunidade, estabelecer alguns dos princípios básicos da ordem europeia, promover a integração e estimular o desenvolvimento de novas políticas quando o Conselho e a Comissão estão relativamente inativos.

## 5.2 O Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas da UE está sediado em Luxemburgo e é composto por um(a) representante por Estado-Membro. Os membros do Tribunal de Contas precisam pertencer ou ter pertencido a um órgão de auditoria externa a nível nacional ou ter como comprovar possuir a experiência necessária de outra maneira. 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' orçamental, ou seja, a validação pelo Parlamento da implementação do orçamento do ano anterior. O Tribunal de Contas fornece ao PE todo o material necessário para exercício de sua função, de forma a reforçar seu controle sobre a Comissão.

Além do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas, há outros três órgãos de controle na UE. O Provedor de Justiça Europeu investiga reclamações sobre má administração nas instituições e órgãos da União. O Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) investiga fraudes no orçamento da UE, corrupção e má conduta nas instituições europeias. Em 2017, foi fundado um órgão de controle adicional para combater crimes contra o orçamento da União nos 22 países participantes - o Ministério Público Europeu; o qual se espera que esteja totalmente configurado e operacional a partir de 2021.

# 6

## Órgãos consultivos

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

### 6.1 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 socioprofissionais (como sindicatos, empresas, produtores agrícolas, artesãos, famílias e consumidores) na UE.

O tratado sobre o funcionamento da UE afirma que o CESE deve ser composto pelo número máximo de 329 membros. Os membros do CESE são nomeados pelo Conselho por capacidade pessoal para um mandato renovável de cinco

anos, com base em propostas dos Estados-Membros e após consulta à Comissão. O CESE está sediado em Bruxelas e pode contar com o apoio administrativo de um Secretariado-Geral.

Os membros do Comitê são divididos em três grupos principais:

1. Empregadores (composto em grande parte pela indústria, mas também incluindo bancos, seguradoras, empresas estatais, etc.);
2. Funcionários (sendo a maioria filiada a algum sindicato nacional);
3. 'Interesses diversos' (cerca de metade está relacionada à agricultura, pequenas e médias empresas e às outras profissões, mas também há representantes de grupos de consumidores e grupos ambientais).

## 6.2 O Comitê das Regiões

O Comitê das Regiões (CoR), 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, porém não possui poderes de tomada de decisão.

É composto por 329 membros, com base no mesmo método empregado para o CESE. Seus membros devem ser membros eleitos de autoridades regionais ou locais ou devem

se reportar politicamente a uma Assembleia eleita. O CoR usa as mesmas instalações físicas que o CESE, localizadas no distrito Europeu, em Bruxelas.

No CoR, há cinco grupos políticos em paralelo aos principais grupos do PE: o EPP, o Partido Popular Europeu, de centro-direita; o Partido Socialista Europeu; o Renovar a Europa (os liberais); o Grupo da Aliança Europeia (os regionalistas); e o Grupo dos Conservadores e Reformistas Europeus.

# 7

## Outros agentes

### 7.1 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 eleitorais ou os pontos de vista de outras instituições da UE. A independência política do 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 a respeitar essa independência. Entretanto, isso não significa que o BCE é inimputável: ele deve publicar relatórios frequentes sobre suas atividades e precisa enviar seu relatório anual ao PE, à Comissão, ao Conselho e ao Conselho Europeu.

Dentre suas funções, 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 a manutenção de um sistema financeiro estável e no monitoramento do setor bancário em toda a UE.

O Banco é governado por três principais órgãos:

- 1. A Comissão Executiva** é responsável pela implementação das políticas monetárias e pelas operações correntes do BCE. É composta pelo(a) Presidente do Banco Central, pelo(a) Vice-Presidente e por quatro outros membros nomeados pelo Conselho Europeu;
- 2. O Conselho do BCE** define as políticas monetárias. Esse órgão possui membros da Comissão Executiva 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(a) Presidente e Vice-Presidente do BCE e pelos dirigentes de todos os Bancos Centrais Nacionais da UE.

## 7.2 Agências descentralizadas

As agências da UE, normalmente chamadas de ‘agências descentralizadas’, são pessoas jurídicas independentes criadas pelo direito público europeu (isto é, regulamentos da UE), e são diferentes das instituições da UE (por exemplo, Conselho, PE, Comissão). Os tratados não definem uma ‘agência’ na UE e, portanto, o termo é usado para descrever uma ampla gama de órgãos que geralmente são designados sob nomes diferentes, como centro, instituto, fundação, escritório ou autoridade. As agências desempenham 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 ao centralizar suas expertises nas mais variadas áreas.

Hoje, há 50 agências<sup>93</sup> que empregam cerca de 5 mil agentes e são localizadas nos diversos Estados-Membros. Há diversas formas de classificar as agências.

Com relação às **funções e poderes**, cinco categorias podem ser destacadas:<sup>94</sup>

1. Agências que prestam serviços a outras agências e instituições, com apenas uma agência desse tipo: o Centro de Tradução dos Organismos da UE;
2. Agências encarregadas de coletar e analisar informações, como a Agência Europeia do Ambiente ou o Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência;
3. Agências que prestam assessoria científica ou técnica a instituições da UE ou aos Estados-Membros, como a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos ou a Agência Europeia de Medicamentos;
4. Agências que tomam decisões individuais e juridicamente vinculantes, como o Instituto da Propriedade Intelectual da União Europeia ou a Agência Europeia dos Produtos Químicos;
5. Agências encarregadas de atividades operacionais, como a Agência Europeia de Controle das Pescas ou a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (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:

1. Agências comunitárias são órgãos do direito público europeu, distintas das instituições da UE com sua própria personalidade jurídica. Elas são as mais comuns;
2. Agências voltadas à política externa e de segurança comum foram criadas para realização de tarefas específicas de natureza técnica, científica e gerencial;

<sup>93</sup> Acesse a lista completa aqui: [https://europa.eu/european-union/contact/institutions-bodies\\_en](https://europa.eu/european-union/contact/institutions-bodies_en).

<sup>94</sup> Nugent, N., *The Government and Politics of the European Union*, 7th edition, Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2010, pp. 234-235.

3. 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;
4. Agências executivas são órgãos criados para realização de tarefas relacionadas ao controle de um ou mais programas comunitários: são instituições não majoritárias com poderes executivos.<sup>95</sup>

Por fim, a criação de agências europeias é resultado de 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), possibilitando sua 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;
- 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 beneficiários.

---

<sup>95</sup> 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.

# 8

## 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 um grande número de importantes funções. Todas essas instituições e órgãos contribuem para a legitimação da UE, criando um sistema complexo de verificações e balanços, garantindo um nível extremamente alto de controle político e jurídico, e enriquecendo a reflexão por trás de suas políticas. Ao mesmo tempo, essa profusão institucional é frequentemente 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, deve-se primeiramente analisar como todas essas instituições, órgãos e agentes interagem no sistema de tomada de decisão.

## SEÇÃO III

### Processo de tomada de decisão na UE



# 1

## Direito e tomada de decisão na UE

### 1.1 A hierarquia das normas e atos legislativos da UE

O Direito da UE é composto por Tratados (a chamada ‘legislação primária’) e por todos os instrumentos adotados pelas instituições da UE após as disposições dos Tratados (‘legislação secundária’). Normalmente, o termo 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 acordos 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 comunitário,<sup>96</sup> com a principal exceção sendo a PESC. O tratado distingue quatro categorias de atos que as instituições da UE podem utilizar para realizar suas tarefas (artigo 288 do TFUE): regulamentos, diretivas, decisões e 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 quanto aos 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 dos artigos 290 e 291 do TFUE, a Comissão também pode receber do Conselho e do Parlamento Europeu a capacidade de adotar atos não legislativos (delegados ou de execução) 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. Esses incluem *acordos interinstitucionais*; *resoluções*

(do Parlamento Europeu); *conclusões* (do Conselho Europeu); *comunicações*, bem como *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 resolveu essa questão. Ele estabelece uma distinção entre atos legislativos e não legislativos (delegados e de execução). Atos legislativos (artigo 289 do TFUE) são atos jurídicos adotados por um processo 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 TFUE) são atos não legislativos de aplicabilidade geral que suplementam ou alteram elementos não essenciais de atos legislativos; o PE e o Conselho delegam à Comissão a capacidade de adotá-los. Atos de execução (artigo 291 do TFUE) são normalmente adotados pela Comissão, mas, em alguns casos, o Conselho também pode adotá-los (vide a seguir).

## 1.2 Os métodos de tomada de decisão na UE

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

- Os Estados-Membros chegaram a um consenso sobre prioridades claras, eles estabeleceram procedimentos de decisão governados pela votação por maioria

<sup>96</sup> O método comunitário é descrito na Seção 3, parágrafo 1.2.1.

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 UE.<sup>97</sup>

### 1.2.1 O método comunitário

O *método comunitário* se baseia em uma parceria entre os representantes dos Estados, os principais beneficiários da política (*partes interessadas*) e os agentes das instituições supranacionais.

Com a generalização da decisão conjunta (processo legislativo ordinário) e a evolução do processo orçamental, o *método comunitário* é atualmente o principal método de tomada de decisão da UE. Hoje, esse método governa principalmente a regulamentação do mercado único, as políticas de ‘apoio’ ao mercado (por exemplo, proteção da saúde pública, direitos dos consumidores e meio ambiente),

<sup>97</sup> Para estabelecer essa tipologia dos métodos de tomada de decisão, confiamos nos tratados e práticas das instituições e não nas teorias e abordagens da integração. Para uma classificação alternativa dos métodos de tomada de decisão, consulte, por exemplo, o trabalho de H. Wallace, que distingue o método comunitário, o modo regulatório, o modo distributivo, a coordenação de políticas e, finalmente, o intenso transgovernamentalismo. 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.

algumas políticas setoriais (por exemplo, pesquisa, transporte, cooperação para o desenvolvimento) e algumas medidas sociais específicas (por exemplo, antidiscriminação). Isso representa 90% da legislação da UE.

### 1.2.2 Cooperação intergovernamental

Sugerindo um baixo envolvimento das instituições supranacionais, a cooperação intergovernamental (ou *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. Isso 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 reforce seus poderes nesse aspecto.

Para o método de tomada de decisão do Conselho, a unanimidade prevalece: o consenso negativo, assim, 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.

### 1.2.3 Coordenação aberta

Desde o final dos anos 90, uma nova forma de tomada de decisão surgiu na UE: o Método de Coordenação Aberta (MCA). Ele permite que os estados busquem uma redução das incompatibilidades entre suas políticas nacionais sem dar às instituições supranacionais influência excessiva. Ele se difere de outros métodos pelo fraco nível de restrições nas decisões. O MCA deve incentivar a convergência gradual das políticas nacionais sem impor nada, e se baseia na emulação e não na coerção.

Nesse modo de tomada de decisão, 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 no desenho de suas políticas nacionais.

### 1.2.4 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 instituições supranacionais e independentes em nome dos interesses gerais. Isso se aplica à Comissão, ao Banco Central e a certas agências. Neste 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.

# 2

## Processo Legislativo Ordinário (PLO)

Introduzido pelo Tratado de Maastricht, o processo de ‘decisão conjunta’ amplia o poder legislativo do Parlamento. Alterada sucessivamente por diferentes tratados, a decisão conjunta finalmente se tornou, com o Tratado de Lisboa, o método comum de decisão para o direito, e passou a se chamar *processo legislativo ordinário* (PLO). Seu artigo correspondente (art. 289 do TFUE) 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 processo pode compreender até três leituras. Veja a seguir as principais etapas.

## 2.1 O processo

### 2.1.1 Proposta

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

### 2.1.2 Primeira leitura

O Parlamento Europeu adota uma posição por maioria simples, aprovando a proposta na forma corrente ou sugerindo alterações, e a envia ao Conselho. A Comissão pode alterar sua proposta legislativa original – incorporando possíveis alterações do PE – 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 PE, 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.

### 2.1.3 Segunda leitura

O PE tem três meses (com possibilidade de um mês de extensão) 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 possibilidade de um mês de extensão) 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(a) Presidente do Conselho, em consulta ao(à) Presidente do Parlamento, convoca o Comitê de Conciliação em até seis semanas.

### 2.1.4 Conciliação

O Comitê de Conciliação reúne os membros do Conselho (ou seus representantes) e o maior número possível de MPEs representando o Parlamento. 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 acordo.

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

### **2.1.5 Terceira Leitura**

Se o Comitê de Conciliação chega a um acordo 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, respectivamente, por um mês e por duas semanas, mediante iniciativa do Parlamento ou do Conselho.

## **2.2 Cooperação interinstitucional**

Mediante a entrada em vigor do Tratado de Maastricht em 1º de novembro de 1993, a Comissão, o Conselho e o Parlamento esclareceram as modalidades de aplicação do processo 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 convocou 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 90.

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 maioria dos textos é adotada mais rápida e facilmente após um acordo informal entre as três instituições e praticamente nunca chega ao estágio de conciliação.<sup>98</sup>

<sup>98</sup> 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; 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.

## 3

## Processos legislativos especiais

O artigo 294 do TFUE 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 processo legislativo especial”.*

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

### 3.1 O processo de consulta

O processo 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 Justiça.<sup>99</sup>

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

O processo de consulta simboliza o caráter intergovernamental persistente de diversas políticas da UE: nessas áreas, os representantes dos Estados-Membros se recusaram a conceder o direito de decisão conjunta ao PE. Entretanto, ele também representa uma melhora nas áreas nas quais a consulta não é uma tradição herdada de

<sup>99</sup> Em virtude da Decisão *Isoglucose (Roquette e Maizena c./ Conselho, processos 138 e 139/79)*, a consulta do PE deve ser eficaz e ignorar essa formalidade que anula o ato. Por seu lado, o Parlamento deve respeitar a sua responsabilidade de cooperação com o Conselho e não pode impedir o processo de tomada de decisão, recusando-se a dar o seu parecer.

1957, mas uma inovação do Tratado de Lisboa. De fato, o PE é atualmente consultado sobre a maioria das decisões relacionadas a assuntos intergovernamentais (como negócios estrangeiros, defesa, cooperação em matérias criminais e policiais) sobre os quais os MPEs apenas detinham, quando muito, o direito à informação.

### 3.2 O processo de aprovação

O processo de aprovação 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 (relacionadas à política regional) que foram resultado de acordos intergovernamentais muito sutis. O Tratado de Lisboa limitou o uso do processo de aprovação para questões legislativas, mas o estendeu para algumas questões orçamentárias.

### 3.3 Um caso especial: O processo orçamental

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

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;
3. Uma contribuição de cada Estado-Membro com base em uma porcentagem padrão de seu Produto Nacional Bruto (PNB).

Com o tempo, este último 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 financeiros. Esses recursos, em sua totalidade, não podem ultrapassar 1,23% do PNB da UE, o que é pouco se os compararmos com os orçamentos nacionais que representam de 30 a 40% do PNB.<sup>100</sup>

No que diz respeito às despesas, o orçamento anual da UE é dividido em seis categorias principais (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

<sup>100</sup> 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 70 e nos anos 80, gerando 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 no PNB 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 há 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, especialmente, entre contribuintes líquidos que desejam que suas contribuições sejam cortadas e beneficiários líquidos que desejam que seus benefícios sejam mantidos.<sup>101</sup>

O Tratado de Lisboa provocou algumas mudanças no processo orçamental, envolvendo tanto o quadro financeiro plurianual quanto o orçamento anual.<sup>102</sup> Teve como objetivo simplificar os processos orçamentais e conceder poderes iguais ao Conselho e ao Parlamento. Entretanto, o resultado foi uma reforma 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, assim, intimamente 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.

### 3.3.1 O Quadro Financeiro Plurianual

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

<sup>101</sup> Nugent, N., *op. cit.*, 2010, pp. 401-415.

<sup>102</sup> 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.

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 por propor o quadro financeiro plurianual, composto pelo regulamento do QFP, mas também por diversos atos legislativos e propostas específicas para o 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 27 Chefes de Estado e de Governo precisam chegar a um acordo sobre as principais questões políticas. O conteúdo dos acordos atingidos orienta o Conselho e alimenta a via legislativa das negociações. 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 execução que o apoiam também são adotados pelo Conselho com base em diferentes regras de votação, 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 precisou ser adotada pelo Conselho por unanimidade, ao passo que o Parlamento foi apenas consultado. Posteriormente, a

decisão precisou ser ratificada pelos Paramentos nacionais de todos os Estados-Membros. Um ato de execução precisou ser adotado pelo Conselho por maioria qualificada após anuência do Parlamento e três regulamentos do Conselho precisaram ser adotados por maioria qualificada com consulta ao Parlamento. Por fim, houve diversos atos jurídicos específicos para o setor (70 propostos pela Comissão em 2011), que seguiram o processo legislativo ordinário.

### ***3.3.2 O processo orçamental anual***

O Tratado de Lisboa objetiva simplificar e reduzir o processo orçamental anual, mas também conceder poderes iguais ao Conselho e ao Parlamento. Desde sua adoção, há apenas uma leitura para o processo orçamental e o Parlamento não apenas possui poder de decisão sobre todos os componentes do orçamento, como também voz final no processo orçamental (artigo 314 do TFUE).

Na prática, o orçamento preliminar precisa ser proposto pela Comissão até 1º de setembro de cada ano. Para preparar o rascunho do orçamento, o(a) Comissário(a) do orçamento e sua DG se reúnem informalmente com representantes nacionais, representantes do PE e lobistas, também organizando triálogos formais para discutir as prioridades entre as três instituições.

Quando o rascunho é emitido 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 revisão do rascunho 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 o rascunho conjunto, se um rejeite o texto e o outro não tome nenhuma decisão ou se o Parlamento rejeita o texto conjunto e o Conselho o aprova, o orçamento é rejeitado e a Comissão envia um novo rascunho orçamentário e 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 3/5 dos votos submetidos, e o(a) 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 80), 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 TFUE).

## 4

## 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.

### 4.1 Uma divisão historicamente confusa de competências

A divisão de poderes entre os Estados-Membros e as instituições da UE sempre foi complexa. Originalmente, era possível distinguir três categorias amplas:

- Os poderes dos Estados-Membros;
- Os poderes da Comunidade;
- As chamadas competências ‘simultâneas’, as mais numerosas, para as quais os dois níveis de governo têm a possibilidade de intervir.

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

### 4.2 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 um rascunho da constituição da União Europeia para ser finalizada e adotada pelo Conselho. A Convenção concluiu seus trabalhos em julho de 2003 com o rascunho do Tratado que criava a Constituição da Europa. Após referendos negativos em dois Estados-Membros, o Tratado não foi ratificado. Entretanto, uma parte significativa do Tratado Constitucional foi integrada ao Tratado de Lisboa, que alterou os dois principais tratados da UE: o Tratado da União Europeia (TUE) e o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

Hoje, o artigo 2º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) 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 atribuem 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 podem 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 6º do TFUE). Essas competências podem ser chamadas de **competências de apoio**.

O TFUE apresenta uma lista de competências exclusivas (artigo 3º) e compartilhadas (artigo 4º), 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, também, 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 de exercer suas competências nesses domínios. Isso cria uma categoria específica de competências, as denominadas competências ‘paralelas’.

Por fim, o artigo 5º do TFEU lista as condições para coordenação das políticas econômicas e laborais dos Estados-Membros, especialmente para os estados na zona do euro. O artigo 5º do TFUE também estabelece, embora

vagamente, que a UE pode tomar iniciativas para garantir a coordenação das políticas sociais dos Estados-Membros.

### 4.3 Princípios que regem as competências da UE

Adicionalmente, e para esclarecer de alguma forma a natureza e a distribuição das competências, o artigo 5º do TUE afirma 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 lhe conferidas 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 da UE não poderá exceder o necessário 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 Parlamentos 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 (art. 3º do TFUE):

- 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 (art. 4º do TFUE):

- Mercado interno;
- Política social, no que se refere aos aspectos 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 esporte;
- Proteção civil;
- Cooperação administrativa.

## 5

**Implementação de políticas na UE**

Inicialmente, a UE 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, em princípio, possuem poderes de execução normativa e material. Entretanto, para evitar quaisquer distorções ou discriminações, 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”.<sup>103</sup> O Conselho também pode manter tais poderes ou regulamentar sua delegação à Comissão. Os tratados também afirmam

<sup>103</sup> 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.

que os Estados-Membros controlam o exercício desses poderes sob as condições determinadas pelo Parlamento e pelo 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 a Comissão 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 ampliar seus próprios poderes para controlar a Comissão. A comitologia tem sido, assim, alvo de conflitos recorrentes desde os anos 1970, 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 execução da Comissão (artigo 291 do TFUE) e um novo sistema de *autoridade delegada*.

## 5.1 O sistema pós-Tratado de Lisboa

### 5.1.1 Atos de execução

No âmbito dos atos de execução (artigo 291 do TFUE), 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 execução pela Comissão. Essas condições são atualmente governadas por um regulamento de 16 de fevereiro de 2011.<sup>104</sup> Elas se baseiam 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 simplificando-a. Agora, apenas dois procedimentos são previstos:<sup>105</sup>

- No ‘**procedimento consultivo**’, o comitê emite um parecer, mas a Comissão não é obrigada a respeitá-lo. O procedimento é utilizado para abordar medidas menos sensíveis;
- No ‘**procedimento de exame**’ é aplicável a áreas mais sensíveis 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 execução, e o PE ou o Conselho poderá exercer seu direito de controle a qualquer momento

<sup>104</sup> 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 execução pela Comissão”, *Diário Oficial da União Europeia*, L 55, pp. 291-296, 28 de fevereiro de 2011.

<sup>105</sup> Há também um ‘procedimento de urgência’ para atos de execução imediatamente aplicáveis, que permite que um ato básico ofereça à Comissão a opção de adotar atos de execução 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.

ao adotar uma resolução não vinculante se acreditar que a Comissão excedeu seus poderes de execução.

### 5.1.2 *Atos delegados*

Uma das maiores inovações do Tratado de Lisboa, amplamente inspirada pelo *Procedimento de Regulamentação com Controle* 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 TFUE). 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. Ato legislativo adotados pela Comissão sob tal procedimento são, de acordo com a terminologia utilizada pelo novo tratado, ‘atos delegados’ (artigo 290.3 do TFUE).

O principal objetivo desse novo procedimento é garantir que a legislação permaneça simples. Ele 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.

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 ela não realiza mais consultas; a Comissão ainda é cercada de comitês especialistas. As obrigações da Comissão relativas à comitologia foram substituídas por um maior controle por parte do PE 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 possam 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.

## 5.2 **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, organizações da sociedade civil, lobbies) de monitorarem as atividades de implementação da Comissão e influenciarem seu conteúdo. 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 execução (a serem abordados por meio da ‘comitologia’) e atos delegados (novo procedimento do artigo 290 do TFUE). O Tribunal de Justiça, ao julgar o caso *Biocidas* (C-427/12), não ajudou a esclarecer a matéria. A questão do delimitamento permanece sem solução até hoje, pois não existem critérios claros para distinguir os dois tipos de atos.

Segunda, mesmo com a criação de novos grupos de especialistas, os Estados-Membros são apenas consultados e não participam das negociações existentes no Procedimento de Regulamentação com Controle (RPS).<sup>106</sup> Sentindo, de certa forma, subtraídos da possibilidade de alterar projetos de atos delegados, os Estados-Membros continuam a preferir que certos tipos de delegações sejam feitas exclusivamente sujeitas às regras de comitologia.

Por fim, o Parlamento Europeu e diversos agentes da sociedade civil solicitaram mais transparência, especialmente

para a criação de um registro de atos delegados e para procedimentos de consulta. Embora esse registro tenha sido introduzido recentemente<sup>107</sup>, o nível de transparência em torno da adoção de atos delegados continua a ser questionado por algumas partes interessadas.

---

<sup>106</sup> Após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, foi acordado proceder a uma adaptação progressiva dos atos jurídicos que contenham uma referência ao Procedimento de Regulamentação com Controle (RPS) aos artigos 290 do TFUE (atos delegados) e 291 do TFUE (atos de execução) em vez de um alinhamento automático.

---

<sup>107</sup> Veja aqui: <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/>.



## SEÇÃO IV

### A política externa da UE

A UE emergiu nos últimos anos como um agente-chave no cenário internacional. Desde o lançamento de sua política externa e a criação de um Alto Representante (AR), a UE adaptou constantemente sua abordagem em relação a países terceiros, tornando-se um ponto de referência cada vez mais importante para muitos países fora da UE e para organizações internacionais (OIs). De fato, historicamente, a União tem uma tradição de cooperação com e dentro de OIs, o que explica sua forte tendência ao bi e multilateralismo. Ademais, Bruxelas é atualmente a segunda cidade do mundo em termos de presença diplomática e recebe todos os anos numerosos líderes e representantes de alto escalão de todo o mundo. Isso, juntamente com sua posição estratégica, a torna um centro crucial em termos de desenvolvimento de política externa.

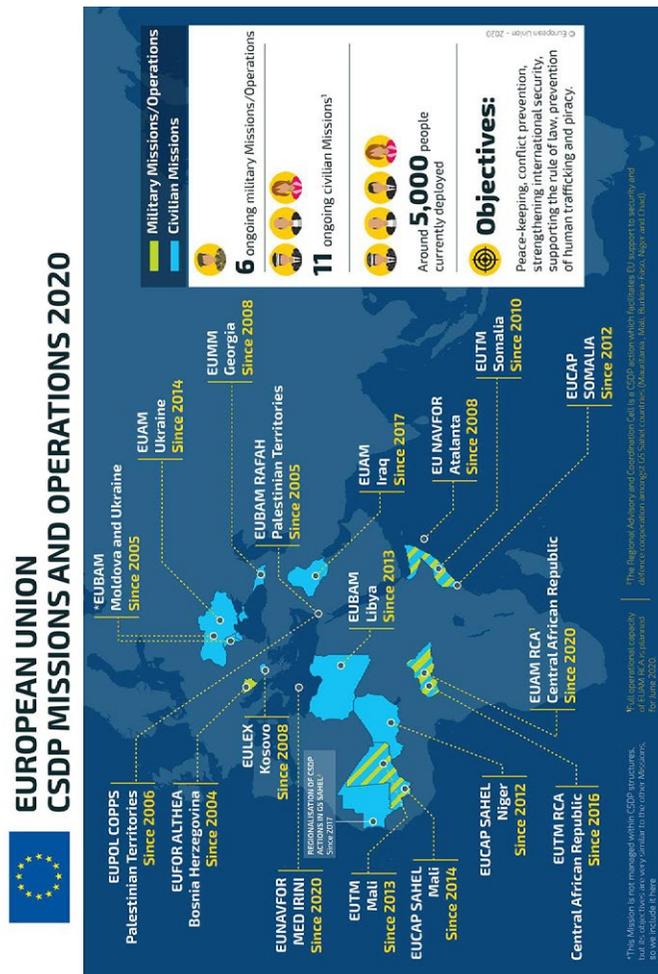
Segundo o Eurostat, em 2019, a UE detinha a maior parte do PIB mundial (22%)<sup>108</sup> e representava 6,9% da

---

<sup>108</sup> Outros países: EUA (21,4%), China (14,1%), Japão (5,2%), Índia (2,9%), Brasil (1,8%), Canadá (1,7%).

população mundial.<sup>109</sup> Como primeiro bloco comercial, a UE é mundialmente reconhecida por seu poder comercial e seu compromisso com o desenvolvimento de outras regiões do globo. De fato, a UE é o principal doador humanitário e de desenvolvimento em todo o mundo e, juntamente com os seus Estados-Membros, é responsável pelos maiores fundos dedicados ao desenvolvimento e à cooperação. A União também é um forte promotor de padrões ambientais e um líder na luta contra as mudanças climáticas. Além disso, graças às crescentes capacidades militares e de defesa, a UE esteve envolvida em 35 operações militares e civis desde 2003.<sup>110</sup>

Figura 3. Missões e Operações da PCSD em 2020



109 Outros países: China (18,5%), Índia (17,7%), EUA (4,3%), Indonésia (3,5%), Brasil (2,8%).

110 Uma visão das missões e operações da UE está disponível em [https://eas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations\\_en](https://eas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en).

Estes números são apenas alguns exemplos do importante papel desempenhado pela União na arena internacional. No entanto, ao abordar o estudo da política externa da UE, é essencial ter em mente que a UE é um agente internacional *sui generis*. As comparações com outros Estados ou federações devem ser feitas com cuidado, tendo em vista a natureza única da UE. De fato, a UE não é apenas um agente coletivo de 27 Estados-Membros, mas seus poderes para agir dependem da atribuição de competências estabelecidas nos Tratados, de acordo com um processo complexo de tomada de decisão e interações institucionais. Considerando a variedade de instrumentos à disposição da UE e a natureza complexa de suas políticas externas, sua política externa é frequentemente chamada de *ação externa*. Para os fins deste livro, os dois termos serão usados de forma intercambiável. A seção a seguir fornecerá informações sobre a evolução da Política Externa da UE, além de seus objetivos e principais instrumentos. Em segundo lugar, o capítulo aborda os diferentes agentes envolvidos nesse domínio com particular foco na forma como eles interagem. Uma atenção especial será dada aos novos atores criados desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, sendo esses o(a) Alto(a) Representante e o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE). Por fim, o capítulo irá discutir as implicações da Estratégia Global de 2016 para o futuro da política externa da UE e as evoluções em termos de segurança e defesa.

# 1

## Evolução da Estrutura Institucional da Política Externa da UE

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),<sup>111</sup> as competências externas da CEE se concentravam principalmente em questões econômicas: o nascimento da Política Comercial Comum (PCC) – gestão da tarifa externa 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 (PJI) à CEE. Entretanto, nenhuma questão clássica de ‘política

<sup>111</sup> Os Tratados de Roma criaram as Comunidades Econômicas Europeias (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atômica (Euratom).

externa' fazia parte da pauta.<sup>112</sup> Ao analisar as formas pelas quais a política externa da UE se desenvolveu, pode-se reconhecer diversos marcos que permitiram a evolução de seu quadro institucional como o conhecido atualmente. O Relatório de Luxemburgo de 1970 foi a primeira tentativa de aproximar a União dos seis Estados-Membros em questões de política externa. Este relatório reconheceu a necessidade de mais cooperação e estabeleceu a chamada Cooperação Política Europeia (CPE).<sup>113</sup> Com base em uma dinâmica puramente intergovernamental,<sup>114</sup> a CPE foi um método informal de coordenação e consulta entre os membros da CEE para facilitar trocas de informação 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 unilateral.<sup>115</sup>

O Ato Único Europeu de 1987 (AUE) representou mais uma etapa incremental à política externa da UE, uma vez

que ligou o Secretariado Permanente da CPE ao Secretariado Permanente do Conselho. Contudo, o AUE não tinha como objetivo reformular a política externa da União, seu principal propósito era codificar as práticas existentes na CPE. De fato, os assuntos de segurança e defesa ainda foram excluídos desta forma de cooperação e tratados separadamente durante as reuniões do Conselho.

Foi apenas com o Tratado de Maastricht (1993) que uma estrutura adequada à política externa da UE foi finalmente criada e codificada a nível de Tratado. A recém-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. Pela primeira vez, a política externa da UE recebeu uma estrutura institucional única, codificando as reuniões que haviam ocorrido antes entre os agentes da política externa. Além disso, a UE estava ganhando capacidade para definir a agenda.

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(a) Alto(a) Representante da PESC, fornecendo à União um agente-chave capaz não apenas para auxiliar a Presidência Rotativa do Conselho, mas também com recursos em termos de definição de agenda e capaz de contribuir para a implementação da PESC. Todavia, nessa fase, a função do(a) AR ainda era de escopo limitado, pois carecia do poder de iniciativa e não havia uma estrutura institucional para apoiá-lo(a).

<sup>112</sup> 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 da Europa Ocidental (UEO) em 1954, com muito mais dependência nas estruturas da OTAN.

<sup>113</sup> 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.

<sup>114</sup> 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.

<sup>115</sup> 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.

Alguns anos mais tarde, o pacto franco-britânico de 1998 (conhecido como a Cimeira de Saint-Malo), facilitou a introdução das questões de defesa na ação externa da UE. No ano seguinte, o Conselho Europeu de Helsinque reforçou a estrutura institucional com a introdução da Política de Defesa e de Segurança Comum (PDSC), composta por três comitês principais: Comitê Político e de Segurança (CPS), Comitê Militar da UE (CMUE) e Estado-Maior da União Europeia (EMUE), e o Comitê para os Aspectos Cíveis da Gestão de Crises (CivCom). Em particular, o CPS foi encarregado de monitorar a situação internacional e poderia prover o Conselho com pareceres. Esses organismos foram codificados pelo Tratado de Nice em 2000/1. De um modo geral, acredita-se que a PDSC trouxe uma mudança qualitativa à PESC, acrescentando uma “dimensão operacional significativa ao conjunto de ferramentas da União”.<sup>116</sup>

Os ataques de 11 de setembro de 2001 aos EUA e as grandes implicações geoestratégicas destes em nível internacional levaram a uma importante reconsideração do papel da UE no mundo. No mesmo ano, a Convenção sobre o Futuro da Europa foi estabelecida com o objetivo de redigir uma Constituição para a UE. Embora o processo tenha fracassado com a rejeição do texto pelos eleitores franceses e holandeses em 2005, um impulso reformador foi acionado. Em particular, os novos desafios externos e internos demonstraram a necessidade de cooperação adicional em questões de política externa a fim de combater o terrorismo e o tráfico humano, de drogas e armas. À luz

das novas tensões internacionais, era de suma importância para a UE revisar seus princípios e objetivos em questões de política externa.

Por estas razões, em 2003 a UE lançou sua primeira estratégia de política externa: a Estratégia Europeia de Segurança (EES), sob os auspícios do então Alto Representante, Javier Solana.<sup>117</sup> A EES foi um marco na história da Europa ao definir, pela primeira vez, uma agenda conjunta para a ação externa da UE.<sup>118</sup>

Um ano depois, em 2004, ocorreu o chamado ‘*big bang* do alargamento’, sancionando a entrada de dez novos Estados-Membros na UE e mudando a composição da União de uma maneira sem precedentes. A necessidade de reforma era agora imperativa e culminou no Tratado de Lisboa de 2007. Este tratado introduziu várias novidades na política externa da UE e definiu sua estrutura institucional como conhecida hoje. As principais reformas na política externa foram:

- A concessão de Personalidade Jurídica Internacional (PJI) à UE<sup>119</sup> e a abolição da antiga estrutura de pilares,

<sup>117</sup> A EES foi adotada pelo Conselho Europeu em dezembro de 2003. Ela apresentava três objetivos estratégicos: a) tratar de novas ameaças à União; b) promover a segurança na vizinhança 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.

<sup>118</sup> Biscop, S., “The European Security Strategy Implementing a Distinctive Approach to Security”, *Sécurité&Stratégie* no. 82, 2004, p. 42.

<sup>119</sup> Antes, apenas a Comunidade Europeia (ou seja, o primeiro pilar) recebia PJI. A partir do Tratado de Lisboa, a UE como um todo recebeu PJI e, portanto, pode assinar ou celebrar acordos internacionais e tornar-se membro de diferentes organizações internacionais, de acordo com as normas especificadas.

<sup>116</sup> Missiroli (ed.), “The EU and the World: Players and Policies Post-Lisbon. A Handbook”, EUISS, Paris, 2017, p. 17.

o que significava que todas as dimensões da política externa estavam agora sob o mesmo Título do Tratado,<sup>120</sup>

- A criação de um Presidente Permanente do Conselho Europeu (artigo 15 do TUE). Ademais, foi dado ao Conselho Europeu um papel fundamental na criação de um quadro estratégico para a política externa da UE;
- A criação de um Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, atuando também como Vice-Presidente da Comissão Europeia (AR/VP, AR pela simplicidade) (art. 18 e 27 do TUE): foi atribuída ao AR uma função ‘tripla’, encerrando o papel da Presidência Rotativa do Conselho em questões de política externa;
- A criação do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) (artigo 27.3 TUE), com o objetivo de auxiliar o AR na condução da política externa da UE;
- O reconhecimento por Tratado foi concedido à Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD - antiga PDSC), ampliando o escopo das chamadas tarefas de Petersberg<sup>121</sup> e formalizando a Agência Europeia de Defesa (AED);

<sup>120</sup> 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”.

<sup>121</sup>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.

- A introdução de uma Cooperação Estruturada Permanente (artigos 42 e 46 do TUE e Protocolo 10).

Graças a essas evoluções, a UE está, sem dúvida, mais bem equipada para agir externamente do que nos primeiros dias das Comunidades Europeias. No entanto, essa evolução ocorreu lentamente, principalmente como uma reação a eventos internacionais ou internos, e não sem obstáculos. Mais recentemente, a crise econômica e financeira de 2008 teve um efeito bastante negativo na política externa da UE, forçando os Estados-Membros a reduzir seus orçamentos em áreas como defesa e desenvolvimento e a criar uma situação que ajudou a florescer um sentimento nacional e eurocético entre os cidadãos da UE. A saída do Reino Unido do bloco também lança um grande desafio à luz da capacidade militar e influência diplomática que o país possui. 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.

Como ilustrado anteriormente, o desenvolvimento do quadro institucional da política externa da UE foi um processo complexo e ainda é caracterizado pela interação de diferentes agentes. A próxima seção definirá as principais instituições envolvidas na formação e execução da política externa da União, bem como suas principais funções.

## 2

## Política Externa da UE: Agentes e instituições

Anteriormente à análise dos diferentes componentes da ação externa da UE, é fundamental entender o panorama da estrutura institucional criado pelo Tratado de Lisboa e a função de cada um desses agentes na formação e implementação da política externa da UE. O Tratado de Lisboa não apenas definiu o escopo e os agentes envolvidos na política externa da UE, mas também tentou criar um novo quadro institucional para garantir a coerência horizontal entre as diferentes seções e ações da ação externa.

### 2.1 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 definir as orientações gerais “para as demais áreas de ação externa da UE” (artigos 22 e 26 do TEU). Embora o Conselho Europeu não possua um papel no processo legislativo real e nas operações da política externa, ele define o direcionamento dessas políticas estabelecendo orientações estratégicas e os objetivos gerais da ação externa da União. As decisões são tomadas por consenso e relatadas nas Conclusões e Decisões do Conselho Europeu. Conforme mencionado anteriormente, o Tratado de Lisboa estabeleceu seu status institucional (art. 13(1) do TEU) com sua própria equipe e orçamento e o equipou com um Presidente Permanente.<sup>122</sup> Os Tratados também outorgaram ao(à) Presidente do Conselho Europeu competências explícitas para ação externa, já que ele(a) “deverá, em seu nível de atuação e qualidade, garantir a representação externa da União” sobre questões relativas à PESC (artigo 15.5(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 de Governo direcionam o seu foco especialmente a questões nacionais e, normalmente, não estão prontos para fazer concessões a fim de facilitar decisões coletivas, as quais requerem unanimidade. Segundo, a implementação das suas decisões depende de outras instituições (SEAE, Conselho, Comissão, agências etc.), o que

<sup>122</sup> O artigo 15.6 do TEU estipula que o(a) Presidente do Conselho Europeu deva ser eleito(a) 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 e foi eleito para um segundo mandato em março de 2017.

significa que possui menos capacidade de garantir que as decisões sejam decretadas e que sejam eficientes.

## 2.2 O Conselho da União Europeia

Mediante instruções e após decisões do Conselho Europeu, o Conselho da União Europeia é o principal órgão de tomada de decisão na UE referente à política externa. De acordo com art. 26 “o Conselho formulará a política externa e de segurança comum e tomará as decisões necessárias para defini-la e implementá-la com base nas diretrizes gerais e linhas estratégicas definidas pelo Conselho Europeu”.<sup>123</sup> De fato, o Conselho tem o poder de assinar, concluir ou suspender acordos internacionais e adotar atos unilaterais. Em nível ministerial, a principal configuração do Conselho que aborda assuntos referentes à política externa é o Conselho dos Negócios Estrangeiros,<sup>124</sup> que é a única configuração do Conselho presidida pelo(a) Alto(a) Representante e não pela Presidência Rotativa. Mais uma vez, os tratados esclarecem seu papel: “o Conselho dos Negócios Exteriores elaborará a ação externa da União com base nas diretrizes estratégicas estabelecidas pelo Conselho Europeu e garantirá que a ação da União seja consistente”.<sup>125</sup> O Conselho adota decisões

<sup>123</sup> Artigo 26 do TEU.

<sup>124</sup> O Conselho de Negócios 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.

<sup>125</sup> Artigo 16 do TEU.

sobre todas as questões relacionadas à política externa, o que implica o uso de vários procedimentos de tomada de decisão, conforme explicado nas primeiras seções deste livro. O Conselho é apoiado por uma subestrutura bem desenvolvida, que consiste em dois comitês preparatórios: Comitê Político e de Segurança (CPS) e o COREPER, e por diversos Grupos de Trabalho temáticos.<sup>126</sup> Os comitês preparatórios são o ‘principal mecanismo de compensação’ dos trabalhos preparatórios do Conselho e esses comitês determinam a agenda final.<sup>127</sup> 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 chegar ao Conselho, que apenas precisa sancioná-las.

## 2.3 A Comissão Europeia

A Comissão desempenha um papel importante na definição dos interesses da UE na área de ação externa. De fato, a Comissão detém o direito de iniciativa exclusivo na maioria das áreas de ação externa da UE - incluindo políticas internas de impacto externo - com exceção da PESC e da PCSD. Essa dicotomia entre questões relacionadas e não relacionadas à PESC/PCSD possui grande impacto no papel

<sup>126</sup> 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>.

<sup>127</sup> Keukeleire, S. & T. Delreux, op. cit., p. 69.

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), Cooperação Internacional e Desenvolvimento (DG DEVCO), Política de Vizinhança e Negociações de Alargamento (DG NEAR), Proteção Civil e Operações de Ajuda Humanitária (DG ECHO). Adicionalmente, o Serviço de Instrumentos de Política Externa (FPI) executa várias ações de política externa da UE e gerencia operações. Ele é um serviço da Comissão que trabalha com o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE).

Através do trabalho dos seus Comissários, a Comissão também é responsável pela representação externa nesses campos. Além disso, a Comissão gerencia instrumentos e programas responsáveis pela componente financeira 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 ENER), Ambiente (DG ENV) ou Ação Climática (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 do(a) Alto(a) 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 ‘poder orçamental’ que a Comissão também consegue exercer seu papel em questões voltadas à PESC, contrário ao que os Tratados parecem indicar.

## 2.4 O Parlamento Europeu

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

externos.<sup>128</sup> Também desenvolveu seu próprio modo de atuar com a criação de diversos comitês envolvidos em política externa, por exemplo, a Comissão dos Assuntos Externos (AFET), a Comissão do Desenvolvimento (DEVE) e o Comitê do 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 Mercosul.<sup>129</sup> O Parlamento também atua por meio das atividades diplomáticas de seu(sua) 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 PE 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 PE vem por meio de consultas regulares feitas pelo(a) Alto(a) Representante (artigo 36 do TEU).

<sup>128</sup> 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 Anticontrafação” (ACTA), em 2012, é um exemplo recente de rejeição pelo Parlamento Europeu de um acordo concluído pela União.

<sup>129</sup> As comissões fazem parte do processo de elaboração de legislações e são os grupos de trabalho do Parlamento Europeu. Os MPes atuantes nas comissões analisam, alteram e votam as legislações antes da aprovação final do texto em plenário. As Delegações são plataformas de intercâmbio, nas quais os MPes organizam debates e discussões sobre regiões específicas do mundo. As Delegações podem elaborar relatórios, mas não são envolvidas na decisão conjunta.

## 2.5 O(a) Alto(a) 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 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. Esse problema foi reparado pelo Tratado de Amsterdã, que introduziu, pela primeira vez, a função de Alto Representante.<sup>130</sup> 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 PESC e a PDSC/PCSD, e para conceder à União uma atividade diplomática e nova visibilidade, além de estabilidade. Isso foi possível devido à estreita colaboração com as demais instituições, em especial com o Comissário para as Relações Externas<sup>131</sup>, e à aquiescência dos Estados-Membros.<sup>132</sup>

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

<sup>130</sup> 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.

<sup>131</sup> O Sr. Solana precisou trabalhar com dois Comissários de Relações Externas. O primeiro foi o Sr. Chris Patten do Reino Unido (1999-2004) e a segunda foi a Sra. Benita Ferrero-Waldner (2004-2009).

<sup>132</sup> Missiroli, A. (ed.), *op. cit.*, p. 21.

UE. A nova posição foi considerada ‘tripla’, pois combinava três funções previamente existentes:

- Alto Representante para a PESC (cargo assumido até aquele momento pelo Sr. Solana);
- Vice-Presidente da Comissão Europeia;
- Presidente do Conselho dos Negócios Estrangeiros (cargo confiado à Presidência Rotativa até aquele momento).<sup>133</sup>

Adicionalmente, o(a) AR/VP também é encarregado(a) do Serviço Europeu para a Ação Externa, bem como de algumas outras agências relacionadas, como a Agência Europeia de Defesa, o SatCen (Centro de Satélites) ou o IESUE (Instituto de Estudos de Segurança da UE). De acordo com os tratados, o(a) AR/VP é responsável por pôr em prática a PESC em conjunto com os Estados-Membros da União (artigo 24 do TUE). Em particular, ele(a) “deve contribuir, através de suas propostas, para o desenvolvimento da política externa e de segurança comum e garantir a implementação das decisões adotadas pelo Conselho Europeu e pelo Conselho” (art. 27 TUE). Para garantir a consistência e a coerência da ação externa da UE, o(a) AR/VP tem a seguinte tarefa:

- Presidir o Conselho dos Negócios Estrangeiros (exceto em sua configuração de Comércio) e o grupo de Comissários em ação externa. Como Presidente do Conselho dos Negócios Estrangeiros, o(a) AR é responsável por preparar e definir a agenda da reunião, além de atuar

como mediador(a) entre os Estados-Membros para promover a convergência de suas posições;

- Formular iniciativas políticas e enviar propostas para consideração do Conselho (art. 30 do TUE);
- Representar a União em questões relativas à PESC (não obstante os poderes do(a) Presidente do Conselho Europeu), conduzindo diálogos políticos com países terceiros e representando a posição da União em organizações e conferências internacionais.

A primeira AR/VP foi a Sra. Catherine Ashton do Reino Unido, a então Comissária de Comércio. Grande parte do tempo e dos esforços durante seus cinco anos no cargo foi dedicada ao estabelecimento do SEAE. Seu mandato foi marcado por certo sucesso na área de política externa, como a normalização das relações entre Kosovo<sup>134</sup> e Sérvia, e a contribuição ao desfecho bem-sucedido no acordo nuclear com o Irã.<sup>135</sup> Ela também estabeleceu o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), que hoje desempenha um importante papel na política externa da UE (veja abaixo).

Em 2014, Catherine Ashton passou o cargo para Federica Mogherini,<sup>136</sup> a então ministra italiana de Assuntos Estrangeiros.

<sup>134</sup> Esta designação não prejudica as posições relativas ao status e está em conformidade com a Resolução 1244/1999 do CSNU e com o parecer da CIJ sobre a declaração de independência do Kosovo.

<sup>135</sup> 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.

<sup>136</sup> 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.

<sup>133</sup> Vanhoonacker, S. & N. Reslow, “The European External Action Service: Living Forwards by Understanding Backwards”, *European Foreign Affairs Review*, 15(1), 2010, p. 2.

O mandato de Mogherini terminou em novembro de 2019, quando foi assumido pelo Sr Josep Borrell Fontelles (Espanha).

Nos últimos cinco anos, a AR/VP conseguiu marcar alguns pontos importantes para a política externa da UE, reafirmando o papel da União como agente internacional. Internamente, seu mandato foi caracterizado por uma alta coordenação e envolvimento com a Comissão, e uma atitude mais proativa em política externa, que se cristalizou com a publicação da nova Estratégia Global sobre a Política Externa e de Segurança Comum (EUGS) em 2016. De fato, a AR/VP deu mais ênfase ao papel de Vice-Presidente. Atualmente, o escritório do(a) AR/VP é localizado no edifício principal da Comissão Europeia, cercado-se de oficiais experientes da Comissão.

## 2.6 O Serviço Europeu para a Ação Externa

O Tratado de Lisboa afirma que o(a) AR/VP “deverá ser auxiliado(a) por um Serviço Europeu para a Ação Externa” (artigo 27.3 do TUE). De acordo com a Decisão do Conselho de 2010 que estabeleceu o SEAE<sup>137</sup>, o Serviço não é uma instituição, mas um ‘órgão funcionalmente autônomo’, distinto do Conselho e da Comissão, com seu próprio orçamento administrativo controlado pelo(a) Alto(a) Representante. A decisão também estabeleceu a composição do SEAE, que deveria ter três fontes diferentes: um terço por funcionários provenientes do Secretariado-Geral do

Conselho, um terço por funcionários da Comissão e um terço por diplomatas secundados dos Estados-Membros.<sup>138</sup> O SEAE precisou ser criado do zero e apenas começou a operar em dezembro de 2010.<sup>139</sup> A sede está localizada em Bruxelas, na *Rond-point Schuman*, em um prédio equidistante ao Conselho e à Comissão. Em 2018, ele empregava 4.169 funcionários, dos quais 2.048 (49,12%) trabalhavam na sede de Bruxelas e 2.121 (50,88%) em Delegações e escritórios da UE em todo o mundo.<sup>140</sup>

Ao examinar a estrutura do SEAE, no topo, encontra-se o(a) Alto(a) Representante, apoiado(a) por um(a) Secretário-Geral, e três Secretários-Gerais Adjuntos (Econômico, Político e PESC/PCSD). Abaixo, 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

<sup>137</sup> União Europeia, Decisão do Conselho de 26 de julho de 2010, estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Ação Externa, OJ 201/03, 03 de agosto de 2010.

<sup>138</sup> 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.

<sup>139</sup> 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.

<sup>140</sup> European External Action Service, Human Resources Annual Report 2018, Brussels, Julho 2019.

condução da PDSC.<sup>141</sup> Associados ao SEAE, os Representantes Especiais da UE (REUE) também trabalham diretamente sob o comando do(a) AR promovendo políticas específicas da UE em uma região ou sustentando áreas políticas específicas. Atualmente, existem oito REUEs para a Bósnia e Herzegovina, Ásia Central, Chifre da África, Direitos Humanos, Kosovo, Processo de Paz no Oriente Médio, Sahel e Sul do Cáucaso e a crise na Geórgia.<sup>142</sup>

## 2.7 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 TFUE).<sup>143</sup> As Delegações da UE são os “olhos e ouvidos” da União nos países terceiros. Concretamente, as principais funções de uma Delegação da UE são:

- Atuar como *embaixadas* 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;
- Conduzir negociações com base em determinado mandato;
- Coordenar visitas dos oficiais da UE no país, especialmente do(a) Presidente do Conselho Europeu, do(a) Alto(a) Representante, de Comissários e de MPES;
- 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.

Atualmente, existem 135 Delegações da UE em todo o mundo (incluindo representações especiais no Kosovo e na Palestina) e 9 Escritórios e Missões Permanentes representando a União em organizações internacionais<sup>144</sup> como a ONU (Nova York, Genebra e Roma), OSCE (Viena), OCDE

<sup>141</sup> Tipicamente, essas estruturas incluem o Estado-Maior da União Europeia (EMUE), que presta assessoria estratégica e expertise; a Direção de Capacidade Civil Planejamento e Conduta em Operações Civis (CCPC), que gerencia a conduta e o desdobramento das operações; e a Diretoria de Gestão de Crises e Planejamento (CMPD), encarregada do planejamento estratégico e da coordenação das operações da PCSD. O SEAE também possui um “Centro de Inteligência e Situação” que monitora o desenvolvimento das operações ligadas à PCSD. Para uma visão detalhada da estrutura do SEAE, consulte: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3601/who-we-are\\_en#Directors+General](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3601/who-we-are_en#Directors+General).

<sup>142</sup> Serviço Europeu para a Ação Externa, Representantes Especiais da UE, 2016, recuperado em 14 de outubro de 2019, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/3606/EU%20Special%20Representatives](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/3606/EU%20Special%20Representatives).

<sup>143</sup> Wouters, J. & S. Duquet, “The EU, EEAS and Union Delegations and International Diplomatic Law: New Horizons”, KU Leuven Working Paper 62, 2011, p. 7.

<sup>144</sup> 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).

(Paris), Conselho da Europa (Estrasburgo), União Africana (Adis Abeba), ASEAN (Jacarta).

Tipicamente, uma Delegação é controlada pelo Chefe da Delegação, que possui status de embaixador e é o principal representante da União no país em questão.<sup>145</sup> 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.

<sup>145</sup> 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.

# 3

## Aspectos diferentes da Política Externa da UE

A política externa da UE é frequentemente descrita como:

- Multifacetada: abrangendo uma ampla gama de áreas;
- Multimétodo: combinando diferentes métodos de tomada de decisão;
- Multinível: dependente das esferas nacional e europeia.<sup>146</sup>

Nas seções seguintes, serão analisados os diferentes aspectos da política externa da UE, seus componentes e as principais políticas que caracterizam sua ação externa.

A ação externa da UE engloba três *componentes* principais:

- A PESC (incluindo a PCSD);

<sup>146</sup> Keukeleire, S. & T. Delreux, *op. Cit.*, p.1.

- As políticas externas da União, como comércio, desenvolvimento e cooperação, ação humanitária, alargamento, celebração de acordos internacionais e imposição de sanções;
- A dimensão externa das políticas internas, como energia, meio ambiente/mudança climática, migração, saúde e cultura, entre outras.

Independente de qual o componente referido, 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”.<sup>147</sup>

### 3.1 A Política Externa e de Segurança Comum

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

As principais áreas de atuação da PESC incluem os vizinhos da Europa Oriental (por exemplo: Ucrânia, Moldávia, Bielorrússia), a região do Cáucaso, a região dos Balcãs, 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 costumavam ser de prioridade quase exclusiva de determinados Estados-Membros.<sup>148</sup>

Os instrumentos disponíveis para a PESC são amplos e de naturezas diversas. O artigo 25 do TFUE determina que a PESC deva ser operacionalizada por:

- 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 TUE), como a nomeação de um(a) novo(a) REUE ou o lançamento de operações de gestão de crise na estrutura da PCSD, e Posições (artigo 29 do TUE) que determinam uma postura comum sobre determinadas questões geográficas ou temáticas (normalmente, essa ferramenta é 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.

Este aspecto da política externa da UE é caracterizado por uma natureza declaratória, o que significa que, nos últimos anos, declarações e comunicados foram frequentemente

<sup>147</sup> Artigo 21 do TUE. Esses princípios são: democracia, Estado de Direito, universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos e liberdades fundamentais, respeito pela dignidade humana, princípios de igualdade e solidariedade, e respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do Direito Internacional.

<sup>148</sup> 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.

usados como instrumentos para apresentar novas ideias e estratégias. Por exemplo, o(a) Alto(a) Representante usa não apenas Declarações específicas ao falar em nome da UE (após acordos com os Estados-Membros), mas também emite comunicados para reagir rapidamente a situações de crise ou emergência.

O componente operacional da PESC é então realizado por outros instrumentos, incluindo o *Démarches*, ou seja, atividades diplomáticas implementadas pelas Delegações da UE após instruções do(a) Alto(a) Representante; e o *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 REUEs também são um instrumento importante na PESC.

### 3.1.1 A Política Comum de Segurança e Defesa

A PCSD<sup>149</sup> confere à União capacidade militar e de defesa para atuação no exterior no campo da pacificação, prevenção de conflitos e fortalecimento da segurança internacional.<sup>150</sup> Comparada às formas comuns de políticas de defesa, a PCSD

é concebida como uma política de gerenciamento de crises, bem como para o desenvolvimento de capacidades. Isso se reflete em suas duas dimensões, militar e civil. Na dimensão militar, a UE depende das “capacidades disponibilizadas pelos Estados-Membros” (artigo 42 do TUE), devido à inexistência de suas tropas ou equipamentos da União. A dimensão civil inclui a disponibilização de pessoal não militar para auxílio na construção da paz e ajuda na estabilização um país após um conflito. A importância dessa dimensão cresceu nos últimos anos e ela se tornou essencial, além de um elemento de distinção desta política.

A Política Comum de Segurança e Defesa conta com operações, militares e civis, como sua principal ferramenta de ação. Estas operações são geridas graças a uma série de organismos criados após o Tratado de Lisboa. Em particular, o Comitê Político e de Segurança (CPS), que se reúne duas vezes por semana e é composto pelos embaixadores dos Estados-Membros com sede em Bruxelas. Esse órgão é encarregado principalmente do monitoramento da situação internacional, além de fornecer recomendações ao Conselho e garantir o controle político e a direção estratégica das operações de gerenciamento de crises (artigo 38 do TUE). Ademais, o CPS fornece orientação para outros comitês responsáveis por questões de política externa e de defesa, como o Comitê Militar da UE (CMUE) e o Estado-Maior da União Europeia (EMUE) que, em troca, fornecem seus conhecimentos militares. Esses órgãos são compostos por generais de alta patente dos Estados-Membros e trabalham sob a coordenação do(a) Alto(a) Representante e do SEAE. No que diz respeito às missões civis, o Comitê para os

149 De acordo com os Tratados, a PCSD pode levar a uma Defesa Comum, se o Conselho Europeu assim decidir por unanimidade (artigo 42). A PCSD 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 aprofundar sua cooperação em assuntos militares, sob os auspícios da UE, sem envolvimento do restante dos Estados-Membros (artigo 46 do TUE).

150 As tarefas nas quais a PCSD pode ser empregada se baseiam nas tarefas de Petersberg, mencionadas acima (vide a nota de rodapé 120).

Aspectos Cívicos da Gestão de Crises (CivCom) é composto por autoridades nacionais e fornece conhecimento cívico durante situações de crise gerenciadas pelo CPS. Finalmente, a Diretoria de Gestão de Crises e Planejamento (CMPD) e a Capacidade Cívica de Planejamento e Conduta (CCPC) são estruturas incorporadas ao SEAE e são responsáveis pelo planejamento estratégico e pela condução operacional das operações da PCSD.

Desde 2003, a UE lançou 35 operações, 12 das quais foram militares, 22 civis e uma mista (Darfur). Em termos de abrangência geográfica, 19 foram lançadas na África e 6 nos territórios da antiga Iugoslávia. A EULEX Kosovo é de particular interesse como a única missão civil com poderes executivos. De fato, seu mandato incluía o exercício real das funções do Estado, incluindo investigação e acusação de crimes. Por fim, três das missões civis têm controle de fronteiras e duas são operações navais. Em novembro de 2019, havia 16 operações em curso da PCSD, seis militares e dez civis.<sup>151</sup>

Os desenvolvimentos mais recentes na PCSD foram o lançamento da Cooperação Estruturada Permanente da União (CEP) por 25 Estados-Membros<sup>152</sup> e a criação de um Fundo Europeu de Defesa. A CEP visa proporcionar um quadro de cooperação em que os Estados-Membros possam criar e reforçar sinergias no campo da defesa. É caracterizada por um forte componente de desenvolvimento de capacidade (e

não por uma dimensão operacional real) e seu desempenho é avaliado através da Agência Europeia de Defesa (AED).

O Fundo Europeu de Defesa foi introduzido em 2017 para apoiar projetos competitivos de defesa colaborativa ao longo de todo o ciclo industrial, desde pesquisa até desenvolvimento e aquisição. Em junho de 2018, a Comissão propôs aumentar os recursos do Fundo Europeu de Defesa para o período 2021-2027 em até 13 bilhões de euros (contra 600 milhões de euros no período 2017-2020).

Apesar do crescente foco na dimensão da segurança, os fundos permanecem limitados e a maioria dos custos relacionados às missões da PCSD ainda é apoiada pelos Estados-Membros participantes nas operações. É por isso que, em junho de 2018, a Alta Representante propôs a criação do Fundo Europeu para a Paz, um novo fundo de 10,5 bilhões de euros a ser implementado fora do orçamento plurianual da UE. Através desse fundo, a UE seria capaz de financiar diretamente as operações da PCSD, reduzindo o tempo de implantação e aumentando a eficácia das suas operações. Este fundo também ajudaria a superar a lacuna de capacidade que ainda caracteriza os Estados-Membros da UE no que se refere à defesa.

No que diz respeito ao financiamento da PESC/PCSD, é necessário fazer uma distinção. O quadro financeiro plurianual (QFP) contém um título específico para a política externa (Título 4: Europa Global), que engloba os diferentes instrumentos financeiros empregados pela União na

<sup>151</sup> Para uma visão geral completa, consulte: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/security-and-defence\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/security-and-defence_en).

<sup>152</sup> Os Estados-Membros participantes são: Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Croácia, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Países Baixos, Polônia, Portugal, República Tcheca, Romênia e Suécia.

condução de sua ação externa no exterior.<sup>153</sup> Nesse título, há uma linha específica para a PESC, que serve para financiar as ações da PESC e as operações da PCSD de natureza civil. Por outro lado, os custos das missões militares da PCSD ficam a cargo dos Estados-Membros que participam da missão, exceto por alguns custos comuns que são financiados pelo *Mecanismo Athena*.<sup>154</sup>

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

### 3.1.2 A Política Europeia de Vizinhança

A Política Europeia de Vizinhança (PEV) foi criada como uma resposta direta ao fim da chamada abordagem do alargamento. Após anos de expansões, culminadas com o

153 O QFP atual (2014-2020) chega a quase cem bilhões de euros e está dividido em seis títulos. O título 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. No título 4 (Europa Global), uma linha de orçamento específica é prevista para a PESC, que corresponde apenas a 3,5% desse título, representando 0,2% do orçamento total da UE.

154 O Mecanismo Athena foi criado por uma 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 (PCSD). Não faz parte do orçamento geral da UE.

‘big bang do alargamento’ de 2004, a capacidade de absorção da União se esgotou de alguma forma e chegou a hora de focar no fortalecimento do quadro institucional para lidar com a quase duplicação de membros da UE. A PEV surgiu como uma alternativa válida para manter um círculo de amigos (estáveis),<sup>155</sup> exportando valores da UE e promovendo reformas nos países vizinhos. Embora o alargamento tenha conseguido reunir países europeus enquanto atendendo à necessidade geopolítica de expandir a fronteira oriental por razões de segurança e estabilidade, a PEV sancionou a divisão entre a União e seus novos vizinhos, retirando da mesa a perspectiva de adesão. O objetivo era fornecer um quadro político único para os países do leste e do sul da UE e dispostos a se beneficiar do mercado interno da UE em troca de reformas democráticas.

Certamente, a primeira versão da PEV apresentou um caráter bastante assimétrico e eurocêntrico, incorporando a ideia de projetar a União e seus valores por meio de planos de ação e cláusulas de condicionalidade. Ela também não se afastou o suficiente de algumas lógicas do alargamento, sem reconhecer a diversidade entre os vizinhos da UE e sem um compromisso suficiente com o patrimônio local. O que aconteceu na região MENA após a Primavera Árabe foi interpretado por muitos pesquisadores como um sinal de que a PEV não alcançou seus maiores objetivos. Por esse motivo, ocorreu uma primeira revisão da política em 2011, seguida por uma segunda revisão em 2015. A versão atual

155 Em 2002, por ocasião da Sexta Conferência Mundial da ECSA, Romano Prodi (então Presidente da Comissão Europeia) referiu-se a um “círculo de amigos”, ou seja, países próximos à UE, mas que não fazem parte da UE.

da PEV concentra-se mais na estabilização e enfatiza a necessidade de uma abordagem conjunta entre a UE e seus Estados-Membros. Além disso, ela se baseia na chamada ‘condicionalidade positiva’.

### 3.2 A Ação Externa

Além da PESC/PCSD, 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 TFUE. Todas as políticas nessa categoria passaram por uma evolução após as reformas realizadas no Tratado. Desta forma, contam com competência jurídica bem estabelecida, recursos financeiros significativos e recursos humanos consideráveis.

#### 3.2.1 A Política Comercial Comum

A UE é o maior bloco de comércio (tanto em termos de mercadorias quanto de serviços), baseado no tamanho de seu mercado interno, que engloba quase 500 milhões de pessoas. A política de comércio da UE, oficialmente denominada Política Comercial Comum (PCC), tem sido uma competência exclusiva da União desde os Tratados de Roma, o que significa que a Comissão desempenha o papel principal, atuando como o único negociador comercial em nome da União. Contudo, os Estados-Membros são plenamente

envolvidos em todas as fases, pois não apenas precisam dar o mandato de negociação (autorização), como também estão envolvidos na fase de negociações e devem ratificar o acordo final. Por fim, a Comissão consulta o Parlamento Europeu durante o processo, uma vez que o PE precisa dar o seu consentimento para a aprovação final dos acordos comerciais.

A PCC pode ser conduzida de três principais formas: aplicação unilateral das medidas de comércio (por exemplo, o Sistema Geral de Preferências – SGP),<sup>156</sup> 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. Entretanto, o impasse que o caminho multilateral tem sofrido desde meados dos anos 2000 forçou a UE a trocar de estratégia e optar pela abordagem bilateral/inter-regional, criando, de certa forma, uma rede de acordos comerciais preferenciais.<sup>157</sup> É nessa lógica que, por exemplo, as negociações para concluir um Acordo de Livre Comércio entre a UE e o Mercosul foram

*156 O Sistema Geral 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 sistemas no SGP: o SGP padrão, que prevê a isenção parcial ou total das tarifas para determinados produtos; o SGP+, que concede isenção total das tarifas para os países que ratificarem e aplicarem convenções internacionais de direitos humanos e direitos trabalhistas; e o sistema “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.*

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

relançadas em 2016 e finalmente concluídas em 2019. O comércio tem implicações profundas na política externa e sempre foi usado pela União como ferramenta valiosa para afirmar sua identidade política.<sup>158</sup> Por exemplo, os princípios que norteiam a ação externa geral da UE evocada anteriormente (artigo 21 do TUE) também estão presentes nos acordos comerciais, pois podem incluir cláusulas sobre direitos humanos e democratização, assim como capítulos sobre comércio e desenvolvimento sustentável (TSD). Além disso, o comércio representa o principal domínio político em que a União tem sido historicamente capaz de operar de maneira unitária no cenário internacional. Acordos de Livre Comércio são normalmente parte de acordos de associação ou cooperação mais amplos, que incluem outros aspectos como cooperação econômica, financeira ou técnica, e fornecem uma estrutura política mais ampla de relações entre a UE e um país terceiro ou bloco regional. Nesses acordos, a UE normalmente inclui disposições sobre diálogo político, que possuem impacto evidente na política externa. Essas disposições visam estabelecer instituições conjuntas para promover o diálogo em diferentes níveis, facilitando a troca de informações e melhores práticas. Tomando como exemplo a América Latina, região com a qual a UE construiu as ‘relações mais institucionalizadas’, o diálogo com a região compreende diversos níveis (regional, sub-regional, bilateral) em diversos setores (político, econômico, de segurança) e com diversos agentes (executivos, parlamentos, sociedade

civil, etc.).<sup>159</sup> A UE firmou Acordos de Cooperação com a América Central, Chile, Colômbia, Equador, México e Peru e estabeleceu Parcerias Estratégicas com países-chave, como o Brasil (2007) e o México (2009). Ao mesmo tempo, tentou aprofundar a cooperação com grupos sub-regionais ou regionais como o Mercosul, a CARICOM/CARIFORUM, a Aliança do Pacífico, o SICA e a UNASUL.<sup>160</sup> Na próxima seção, antes de avançar com a ação externa da UE, será dado foco ao acordo do Mercosul, descrevendo suas principais características e desafios futuros.

### 3.2.11 Os acordos UE-Mercosul

Em 28 de junho de 2019, a UE e os quatro membros financiadores do Mercosul - Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai - finalmente conseguiram concluir um amplo acordo comercial que estava em negociação há quase vinte anos. Segundo a Comissão Europeia, a União é o primeiro parceiro do Mercosul em termos de comércio e investimentos. Em 2018, as exportações de mercadorias da UE para o Mercosul totalizaram 45 bilhões de euros, enquanto as exportações de serviços no ano anterior corresponderam a 23 bilhões de euros.<sup>161</sup> Quando se trata de investimentos estrangeiros, a relação entre os dois blocos é igualmente importante, sendo a UE “o maior investidor estrangeiro no Mercosul com um

<sup>158</sup> Francesco Duina and Ezekiel Smith, 3 “Affirming Europe with trade: deal negotiations and the making of a political identity”, *Comparative European Politics*, vol. 17, no. 4, 2019, pp. 491-511.

<sup>159</sup> Missiroli, A. (ed.), *op. Cit.*, 147.

<sup>160</sup> Para mais informações sobre as relações bilaterais e bi-regionais da UE com a América Latina, consulte Missiroli, A. (ed.), *op. cit.*, p. 150.

<sup>161</sup> Comissão Europeia, *UE-Mercosul*, 2019, acessado em 1 de novembro de 2019, <https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/eu-mercotur-agreement/>.

capital de € 381 bilhões, enquanto o capital de investimentos do Mercosul na UE foi de € 52 bilhões em 2017”.<sup>162</sup>

À luz dessa forte interconexão, o acordo UE-Mercosul visa superar as barreiras que os exportadores e investidores de ambas as regiões ainda enfrentam. Em particular, o acordo visa remover as barreiras comerciais às pequenas e médias empresas, a fim de melhorar suas exportações, bem como melhorar os direitos e condições dos trabalhadores, garantindo proteção ambiental e sustentabilidade. O acordo também inclui disposições para a proteção de alimentos e bebidas rotulados em Indicações Geográficas.

Embora ainda não esteja em vigor (o acordo precisará primeiro ser ratificado pelos parlamentos de todas as partes), o acordo UE-Mercosul representa um marco nas relações entre a UE e a América Latina. De fato, segundo o Banco Mundial, esse acordo comercial poderia levar a um aumento do volume comercial de até 12% do PIB para os países do Mercosul.<sup>163</sup> Além disso, com base no estudo realizado por Martinez Licetti *et al.* (2018), o Banco Mundial concluiu que as possíveis consequências do acordo UE-Mercosul serão:

“Ao longo de um período de dez anos, as tarifas médias de importação da UE deverão diminuir gradualmente de 11 para 3% na Argentina, de 10,7 para 3,2% no Brasil, de 7,2 para 3,4% no Paraguai e de 6,6 para 2,7% no Uruguai. As tarifas médias das exportações do Mercosul para a UE caem de 2,7% para zero no caso da Argentina, de 2,5 para 0,9% no

caso do Brasil, de 0,4% para zero no Paraguai e de 1,5% para zero no Uruguai.

A otimização de medidas não-tarifárias se traduz em uma redução de 15% no custo de todos os bens e serviços. Os impostos de exportação também são eliminados”.<sup>164</sup>

Ao mesmo tempo, o Banco Mundial é menos otimista em relação às transformações estruturais, que devem ser modestas. A maior expansão setorial do Brasil está prevista para o setor de hortaliças e frutas, além da produção de carne bovina.<sup>165</sup>

O acordo UE-Mercosul representa uma oportunidade única para as economias da UE e da América Latina à luz dos desafios que essas economias enfrentaram nos últimos anos.

### 3.2.2 Políticas humanitárias e de desenvolvimento

Outras importantes políticas externas de longa data da UE são as políticas humanitárias e de desenvolvimento. A UE, juntamente com os seus Estados-Membros, é o maior doador nestes setores e um dos principais impulsionadores do debate sobre políticas globais. Referências às relações com os países em desenvolvimento já foram incluídas no

<sup>162</sup> *Ibid.*

<sup>163</sup> *The World Bank, Trade Integration as a Pathway to Development? Semiannual Report of the Latin America and Caribbean Region, outubro de 2018, p. 47.*

<sup>164</sup> *Ibid.*, p. 51.

<sup>165</sup> *Ibid.*, p. 53; Burrell, A., Ferrari, E., Mellado, A. G., Himics, M., Michalek, J., Shrestha, S., & Van Doorslaer, B. (2011). *Potential EU-Mercosur free trade agreement: impact assessment. JRC Reference Report. Disponível em http://ipts.jrc.ec.europa.eu/publications/pub.cfm.*

Tratado CEE, especialmente com os países africanos.<sup>166</sup> Tais ações são abrangidas pelas competências compartilhadas, sem preferências, entre a União e os seus Estados-Membros, conforme definido no artigo 4º do TFUE: “nos domínios da cooperação para o desenvolvimento e da ajuda humanitária, a União deve ter competência para realizar atividades e conduzir uma ação política comum; no entanto, o exercício dessa competência não implica que os Estados-Membros sejam impedidos de exercer a sua”<sup>167</sup>

Além disso, a erradicação da pobreza e a necessidade de desenvolvimento sustentável são mencionadas no artigo 3º do TUE e no artigo 21.2.d do TUE, que também enfatizam a importância da União garantir a coerência entre as diferentes áreas de sua ação externa e entre essas e outras políticas.

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, pois, pela primeira vez, a UE (compreendida como a União e seus Estados-Membros) possuía uma declaração de política de desenvolvimento comum. O Consenso Europeu sobre Desenvolvimento 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. Uma nova versão do Consenso Europeu sobre Desenvolvimento foi apresentada em junho de 2017 com o título *Nosso mundo, nossa dignidade, nosso futuro*. 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 foi um ator essencial na concepção dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), bem como dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) declarados após a Cúpula Rio+20 em 2012. O Novo Consenso também inclui os objetivos definidos na ‘Agenda para o Desenvolvimento Sustentável até 2030’, que incorpora as principais lições do passado e a qual a UE se comprometeu a 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 Internacional e Desenvolvimento (DEVCO) é responsável por definir a política de desenvolvimento, promover a coerência política pelo desenvolvimento e garantir a implementação durante todo o ciclo (identificação de programas, implementação, monitoramento e avaliação). Sob a supervisão do(a) Comissário(a) 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.

<sup>166</sup> Os primeiros acordos entre os países africanos recém-independentes e a então Comunidade Econômica Europeia foram as Convenções de Yaoundé (1964-69 e 1971-1974). Essas foram substituídas pelas Convenções de Lomé I-IV (1975-1999), que tinham um maior alcance geográfico, pois abrangiam o grupo de países ACP, criado em 1975. As relações atuais entre a UE e os países ACP são regidas pelo Acordo de Cotonu (2000-2020).

<sup>167</sup> Artigo 4º do TFUE.

Nesse sentido, o(a) Chefe da Delegação não apenas se reporta ao SEAE, como também à DEVCO.

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

1. Orçamento da UE. Diversos instrumentos são financiados pelo Título 4 do orçamento da UE. Podem ter escopo geográfico, como o Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (ICD), o Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV), o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA) ou fundos para Cooperação com Países Industrializados ou 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 a Paz, e o Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos);
2. 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 base jurídica da ação humanitária da UE é estabelecida pelo artigo 214 do TFUE, segundo o qual ele pode fornecer

“assistência *ad hoc*, alívio e proteção para pessoas em países terceiros vítimas de desastres naturais ou provocadas pelo homem, a fim de atender as necessidades humanitárias resultantes dessas diferentes situações”<sup>168</sup> Do ponto de vista institucional, a ajuda humanitária é realizada pela Direção-Geral para Proteção Civil e Operações de Ajuda Humanitária Europeias, conhecida como ECHO (a partir do seu nome inicial *Gabinete Humanitário da Comunidade Europeia*). A fim de garantir uma resposta rápida e eficaz às crises humanitárias, a ECHO goza de um certo nível de autonomia e é frequentemente considerada uma agência separada, apesar de fazer parte integral da estrutura da Comissão. Além disso, embora a prestação de ajuda humanitária continue a ser a sua principal função, a ECHO também coordena as operações de proteção civil em resposta a catástrofes naturais ou provocadas pelo homem, dentro e fora da UE. Em termos de orçamento, a disponibilidade da Comissão consiste em cerca de 1 bilhão de euros por ano. Contudo, este montante frequentemente não cobre eventos imprevistos e grandes crises, para os quais a ECHO pode receber fundos adicionais da Reserva para Ajuda Emergencial ou do Fundo Europeu de Desenvolvimento, bem como contribuições diretas dos Estados-Membros.

As diretrizes para a ação da ECHO são fornecidas no Consenso Europeu em Ajuda Humanitária, um documento importante assinado em 2007 pelo Conselho, pelo PE e pela Comissão. Este documento define “o quadro político para a

<sup>168</sup> Artigo 214 do TFUE.

UE ao reagir a crises humanitárias”<sup>169</sup> e destaca a necessidade de respeitar os princípios da humanidade, neutralidade, imparcialidade e independência, a fim de garantir não apenas o respeito integral do Direito Internacional Humanitário, mas também assegurar acesso e assistência às pessoas necessitadas.<sup>170</sup> Por fim, enquanto a ECHO continua sendo o principal agente responsável pela provisão humanitária, outros órgãos institucionais também podem realizar intervenções com um componente humanitário. Por exemplo, desde o início da crise migratória, a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, conhecida como Frontex, vem implementando operações navais no Mediterrâneo com uma clara dimensão humanitária. Ao mesmo tempo, também são realizadas intervenções humanitárias sob o controle conjunto do SEAE e dos Estados-Membros no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa.

### 3.3 Os Aspectos Externos das Políticas Internas da UE

O terceiro componente da política externa da UE está relacionado às implicações externas das políticas internas. A partir de meados da década de 2000, a UE destacou cada vez mais a importância do vínculo entre suas políticas internas e externas, uma vez que “o desenvolvimento de políticas internas naturalmente levou a um papel externo mais ativo

para UE”<sup>171</sup> Esta abordagem faz agora parte da abordagem estratégica da UE e foi incorporada na Estratégia Global da UE para 2016. A base legal desse componente pode ser principalmente encontrada na Parte 3 do TFUE. Com base nessas disposições e na jurisdição do TJUE, a União ganhou competências externas em domínios inicialmente considerados primariamente internos. Agora, esses tipos de políticas são considerados parte da maior caixa de ferramentas de política externa da UE, pois possuem importantes dimensões da política externa. Elas fornecem à UE instrumentos adicionais para a sua ação de política externa e podem implicar estruturas contratuais e políticas.<sup>172</sup>

A Política Agrícola Comum (PAC) é uma das políticas internas mais proeminentes da UE, com fortes conotações externas. De fato, as últimas reformas da PAC lhe deram um caráter cada vez mais orientado para o mercado. Por exemplo, após a introdução de indicações geográficas para identificar produtos de qualidade, a União tem incluído seções específicas em acordos de livre comércio (ALCs), a fim de estabelecer uma lista de indicações geográficas agrícolas mutuamente reconhecidas e protegidas pela União e por países terceiros. Esses produtos incluem não apenas alimentos, mas também vinhos e bebidas alcoólicas, como o brasileiro Vale dos Vinhedos.

Outro exemplo dos aspectos externos das políticas internas da UE é o mercado único europeu. Graças à sua

169 “European Consensus on Humanitarian Aid”, ECHO, 2018, acessado em 10 de novembro de 2019, [http://ec.europa.eu/echo/who/humanitarian-aid-and-civil-protection/european-consensus\\_en](http://ec.europa.eu/echo/who/humanitarian-aid-and-civil-protection/european-consensus_en).

170 *Ibid.*

171 European Commission, “Europe in the World — Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility”, 8 de junho de 2006, COM(2006) 278 final, p. 4.

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

dimensão e atratividade, o mercado único é um ímã para o comércio e os investimentos estrangeiros, aumentando o poder de negociação da União para influenciar os acordos comerciais com países terceiros. Além disso, ao estabelecer barreiras comerciais destinadas à proteção dos produtos e serviços da UE, ela impõe a empresas estrangeiras o cumprimento de seus altos padrões regulatórios. Em relação ao mercado único, as políticas de concorrência também têm um forte caráter externo, incluindo políticas destinadas a regular cartéis, monopólios, fusões de empresas e auxílios estatais. De fato, toda empresa estrangeira cujas ações afetam o mercado europeu está sujeita a regulamentos impostos pela UE. Por exemplo, a Comissão Europeia interveio mais de uma vez na fusão de empresas multinacionais sediadas fora do território da UE que poderiam ter impactado negativamente o mercado único, como no caso da fusão Alstom-Siemens.

Um terceiro caso é apresentado pela política energética da UE, especialmente à luz da forte dependência da UE das importações de energia (55,1% em 2017).<sup>173</sup> Desde o lançamento da União da Energia em 2015, a UE integrou cada vez mais os quadros políticos dos seus Estados-Membros, salientando a necessidade de alcançar uma situação segura de abastecimento de energia. No quarto relatório sobre o estado da União da Energia de 2019, a Comissão enfatizou como, graças à União da Energia, a UE aumentou sua credibilidade ao poder falar com uma só voz no cenário

internacional e exercer uma liderança climática efetiva como uma agente-chave no Acordo de Paris.<sup>174</sup> De fato, a UE provou sua liderança no que diz respeito à diplomacia energética e climática, pressionando por ações internacionais e padrões ambiciosos de proteção. Ao mesmo tempo, os padrões internos estabelecidos pela União da Energia têm impactado todas as empresas que lidam com energia na UE. Finalmente, as considerações energéticas são um forte componente das relações entre Bruxelas e o Kremlin, devido à dependência da UE do suprimento de gás natural proveniente da Rússia.

As políticas ambientais estão ligadas ao acima descrito. De fato, os objetivos energéticos e ambientais, devido à natureza transnacional das problemáticas a eles relacionadas, foram integrados a outras políticas externas da UE e estruturas de cooperação. Diante do desafio das mudanças climáticas (desmatamento, perda de biodiversidade, destruição da camada de ozônio, aumento do nível do mar etc.), a UE desenvolveu nas últimas duas décadas “o regime regional de proteção ambiental mais abrangente do mundo”<sup>175</sup>, afirmando-se como defensora do clima no cenário internacional. Ao negociar acordos com países terceiros, as cláusulas ambientais são sempre incorporadas na tentativa de aproximar outros países das leis ambientais da UE e aumentar a cooperação.

A quarta política relevante para seu escopo externo é a que trata da migração. O documento que incorpora esse

<sup>173</sup> Eurostat, *Dependência de Energia*, disponível em: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/t2020\\_rd320/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/t2020_rd320/default/table?lang=en), acessado em 30 de outubro de 2019.

<sup>174</sup> Comissão Europeia, *Quarto relatório sobre o Estado da União da Energia*, 9 de abril de 2019, COM(2019) 175 final, p. 2.

<sup>175</sup> Axelrod, R. S. and M. A. ScAREus, “Environmental Policy Making and Global Leadership in the European Union”, in: Reina S. Axelrod and Stacy D. VanDeveer (eds), *The Global Environment. Institutions, Laws and Policy*, Los Angeles, SAGE, 2015, 4th edn., p. 168.

aspecto multidimensional é a Agenda Europeia da Migração de 2015, na qual o objetivo de salvar vidas é combinado com a necessidade de combater as atividades de contrabando e abordar as causas profundas da migração em países terceiros. O caso das políticas de migração é particularmente revelador porque, diferentemente dos campos explorados anteriormente, em tal situação a dimensão externa emergia como uma ferramenta necessária para superar a paralisação interna. Embora tenham sido feitos esforços para melhorar o controle das fronteiras, a UE não conseguiu reformar o sistema de Dublin para a realocação de refugiados e requerentes de asilo. A cooperação com países terceiros para interromper o fluxo irregular de migrantes e melhorar a estabilidade nos países de origem e de trânsito foi, portanto, o único caminho que restou para a União melhorar a situação. Um exemplo claro disso foi o acordo com as autoridades líbias para o treinamento dos guardas costeiros nacionais e das autoridades relevantes para acabar com o modelo de negócios dos contrabandistas.<sup>176</sup> A cooperação com países terceiros também foi recentemente enfatizada na agenda estratégica para o período 2019-2024, acordada pelo Conselho Europeu em junho de 2019, segundo a qual a UE está determinada a continuar a desenvolver uma política abrangente de migração em pleno funcionamento através do aprofundamento da cooperação com países terceiros para combater a migração ilegal e o tráfico de pessoas e garantir retornos efetivos.<sup>177</sup>

176 *Veja a Declaração de Malta dos membros do Conselho Europeu sobre os aspectos externos da migração: abordando a rota do Mediterrâneo Central.*

177 *European Council, A New Strategic Agenda 2019-2024, 20 June 2019.*

Para concluir, o campo das políticas culturais e de pesquisa também está emergindo entre as áreas de políticas internas com efeitos externos. Apesar de a UE ter competências limitadas nestes domínios, ela tem se empenhado cada vez mais na diplomacia cultural. Em maio de 2018, a Comissão Europeia lançou sua Nova Agenda para a Cultura, que inclui uma dimensão externa para o fortalecimento das relações culturais internacionais. Neste documento, a Comissão visa apoiar a cultura como um mecanismo para o desenvolvimento social e econômico sustentável, promovendo a cultura e o diálogo intercultural para relações pacíficas entre comunidades e reforçando a cooperação em patrimônio cultural.<sup>178</sup> Com base nisso, em abril de 2019, o Conselho adotou conclusões sobre uma abordagem estratégica da UE para as relações culturais internacionais e um quadro de ação para “fortalecer o impacto da política externa da UE ao integrar as relações culturais internacionais no âmbito de seus instrumentos de política externa”.<sup>179</sup>

Por fim, é importante destacar o crescente papel do Serviço de Instrumentos de Política Externa (FPI). Ele trabalha, no âmbito da Comissão, juntamente com o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) e as Delegações da UE, a fim de gerir operações no domínio da PESC, do Instrumento da UE para a Estabilidade e a Paz (IEP), do Instrumento de

178 *European Commission, A New European Agenda for Culture, 22 May 2018, COM(2018) 267 final, p. 6.*

179 *Council of the European Union, Press release: International cultural relations: Council adopts conclusions, 2019, recuperado em 28 de outubro de 2019, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/04/08/international-cultural-relations-council-adopts-conclusions/>.*

Parceria<sup>180</sup> e das Missões de Observação Eleitoral (EOMs) O Serviço também gerencia alguns instrumentos reguladores, como o esquema de certificação do Processo Kimberley (para diamantes brutos) e a Prevenção do comércio de mercadorias que poderiam ser usadas para pena de morte ou tortura. O FPI age diretamente sob a autoridade do(a) AR/VP.

### 3.4 O complexo equilíbrio entre interesses, processos e agentes

Ao avaliar a política externa da UE, os estudiosos geralmente se referem à noção de ‘cultura estratégica’. Este termo identifica as tradições históricas e culturais da política externa específicas a cada Estado-Membro, incluindo a autoconsciência, a percepção de ameaças externas e a abordagem geral em relação ao uso da força e ações militares. Ao olhar para a União Europeia, fica claro como diferentes culturas estratégicas nacionais coexistem. Em particular, podem ser observadas diferenças entre os Estados-Membros do Sul, Norte e Leste na percepção de ameaças, bem como os Estados mais inclinados ao uso da força e intervenções militares fora do território da UE (como a França) e os países que desejam intervir apenas em operações de manutenção da paz (como os países escandinavos). Além disso, existe uma clara separação entre os membros da OTAN e os que não o são, assim como entre a França e a Alemanha.

Além disso, a dinâmica política e institucional interna da UE aumenta o nível de complexidade. Por exemplo, apesar de o Tratado de Lisboa pôr um fim à separação líquida da PESC como pilar distinto, persistem algumas diferenças fundamentais, dependendo de as questões estarem ou não relacionadas com o quadro da PESC/PCSD. As questões da PESC/PCSD são regidas por tomadas de decisão intergovernamentais, nas quais a política externa permanece uma prerrogativa dos Estados-Membros que tomam decisões por unanimidade.<sup>181</sup> Ademais, cada Estado-Membro mantém o poder de veto. A votação formal é, na verdade, uma prática rara durante as reuniões do Conselho, pois questões controversas são discutidas em reuniões paralelas ou no corredor para se chegar a decisões consensuais no final da reunião, além do trabalho preparatório realizado na subestrutura do Conselho mencionada acima. O Conselho Europeu, com o apoio do Conselho, são os principais agentes institucionais nesse sentido, enquanto o papel de outras instituições supranacionais é, portanto, limitado neste campo. A Comissão, juntamente com o(a) Alto(a) Representante, tem o direito de iniciativa, enquanto o Parlamento é solicitado apenas para consultas. O TJUE não tem jurisdição.

Por outro lado, o método comunitário é utilizado para os dois outros aspectos da política externa da UE (ação externa e dimensão externa das políticas internas). Este método é baseado em um equilíbrio institucional entre quatro atores: a Comissão (representando o interesse geral da União), o Conselho (representando os 27 Estados-Membros),

<sup>180</sup> *Através do Instrumento de Parceria, a UE coopera com parceiros ao redor do mundo para promover seus interesses e visibilidade estratégicos e enfrentar desafios globais.*

<sup>181</sup> *Embora em alguns casos excepcionais, como na implementação, possa ser aplicada a maioria qualificada.*

o Parlamento Europeu (representando os cidadãos europeus) e o Tribunal de Justiça Europeu. As diretrizes estratégicas também são fornecidas pelo Conselho Europeu e os AR/VP-SEAE estão muito envolvidos na condução dessas políticas.

Além do uso de diferentes abordagens, a política externa da UE também é muito determinada por outras formas de interação entre seus diferentes componentes. Primeiro, há constantemente uma tensão entre prioridades internas e externas. Os objetivos e prioridades internos da UE costumam desempenhar um papel crucial na definição da política externa, e as prioridades externas tendem a ficar em segundo lugar. A definição de política externa da UE se baseia em questões como a gestão das relações entre os Estados-Membros (que podem apoiar ou vetar iniciativas), os objetivos em termos de integração e os objetivos em termos de identidade da UE.

Segundo, os líderes nacionais têm opiniões divergentes sobre o papel geral da UE em nível internacional, dependendo de sua própria tradição de política externa (relacionamento com os EUA e a Rússia; relacionamento com ex-colônias; potencial neutralidade) e com a maioria do governo. Os atores da UE têm várias abordagens, dependendo de sua instituição, nacionalidade e crenças políticas. Alguns consideram a UE uma 'potência civil', com o objetivo de promover a paz e desenvolver uma política externa sem instrumentos militares. Eles insistem no papel da UE na promoção dos direitos humanos, democracia e integração regional, por meio de ajuda ao desenvolvimento, assistência técnica e outros instrumentos. Alguns, pelo contrário, consideram que a UE deveria ter suas próprias estruturas militares.

Uma terceira questão importante é a relação com a OTAN. Durante a Guerra Fria, a segurança de muitos Estados-Membros do bloco ocidental dependia da OTAN, como resultado do fracasso da CE em assumir a dimensão 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 com a maioria dos novos Estados-Membros. No entanto, outros Estados-Membros sempre conceberam a integração europeia como uma alternativa à OTAN e uma maneira da Europa obter sua independência em relação à segurança. Eles, deste modo, deram muita importância à PESC/PCSD, contrariamente aos Estados-Membros mais ligados à OTAN e às suas relações com os EUA.

Para os vários quadros institucionais, diferentes *locus* ou níveis também afetam e impactam a política externa da UE. Além das iniciativas e políticas desenvolvidas a nível da UE, existe também uma coordenação informal das políticas externas nacionais: os Estados-Membros mantêm a sua soberania neste domínio, mas são livres para cooperar. A política externa da UE é, portanto, também a soma das políticas externas nacionais e pode ser descrita como um processo 'multinível'.

A fim de superar as divisões internas que caracterizam o entendimento dos Estados-Membros das direções em que a integração militar e de defesa da UE deve avançar, surgiram diferentes formas de cooperação. Em particular, anteriormente mencionada, a CEP é um exemplo claro do que pode ser definido como cooperação aprimorada. Além disso, também foram tomadas iniciativas fora do quadro da UE, como a criação da Iniciativa Europeia de Intervenção, um

projeto militar conjunto lançado pela França juntamente com outros 12 então Estados-Membros (incluindo o Reino Unido) em 2018. Apesar da ambição de integrar as operações realizadas no âmbito da CEP, dentro da Iniciativa Europeia de Intervenção, na prática isso ainda parece estar longe de ser possível, devido à fase embrionária de ambas as iniciativas e à sua organização estrutural diferente.

Por fim, é necessário fazer alguma consideração à luz da saída do Reino Unido da União. Quando a votação do Brexit aconteceu, alguns viram uma janela de oportunidade para avançar a integração europeia, especialmente nos campos em que o Reino Unido historicamente havia sido mais relutante - quando não se opo - incluindo a defesa. De fato, o Reino Unido sempre favoreceu a cooperação no quadro da OTAN, vendo com ceticismo a criação de uma defesa independente da UE. Até certo ponto, a CEP também foi uma consequência do Brexit, permitindo que alguns Estados-Membros da UE estabelecessem uma estrutura comum para lidar com operações de segurança e defesa sem deixar um membro importante de fora. De fato, em 2017, o Reino Unido representou cerca de 24% dos gastos com defesa da UE, sendo o membro com maior investimento mais em defesa em termos absolutos, e 40% dos gastos com pesquisa e desenvolvimento.<sup>182</sup>

# 4

## A abordagem estratégica da UE: da EES à EUGS e além

O primeiro documento que tentou equipar a UE com uma estratégia de política externa foi a Estratégia Europeia de Segurança (EES) de 2003. Nesse documento, a UE se posicionou diante dos desafios do novo milênio e, em particular, das ameaças emergentes do terrorismo, dos conflitos regionais e da proliferação de armas de destruição em massa. Além disso, diante de um crescente unilateralismo dos EUA, era fundamental que a União se definisse como um agente de segurança confiável, capaz de enfrentar proativamente situações de crise. No centro da EES estava também a ideia de melhorar a situação de segurança na vizinhança da UE por meio da cooperação com países terceiros e dentro de organizações internacionais (multilateralismo efetivo). Certamente, o lançamento desta estratégia teve implicações importantes uma vez que a UE se tornou não apenas mais

<sup>182</sup> Eurostat, "Government expenditure on defence", março de 2019.

coesa e coerente em questões de política externa, mas também mais ativa e buscando objetivos estratégicos claros.

Em 28 de junho de 2016, apenas alguns dias após a decisão do Reino Unido de deixar a União, a então Alta Representante Federica Mogherini apresentou ao Conselho Europeu a nova Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança Comum da União (EUGS),<sup>183</sup> o principal documento estratégico de segurança desde a publicação da EES. A EUGS estabeleceu uma nova abordagem para a política externa e de segurança desenvolvida em torno da ideia de ‘realismo de princípios’. De fato, embora a EES tenha sido parcialmente criticada por ser excessivamente otimista e até certo ponto ideologicamente ingênua,<sup>184</sup> a Estratégia Global perdeu parte do impulso ideológico em relação a sua antecessora, definindo os interesses da União de uma maneira mais realista.<sup>185</sup>

Com certeza, em 2016, a União estava sofrendo os efeitos da crise financeira e econômica ao lidar com uma nova onda de refugiados em suas fronteiras e com a ascensão do populismo e do euroceticismo em todo o

183 EEAS, “Shared Vision, Common Action : A Stronger Europe”, A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy, Brussels, 28 de junho de 2016, <https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union>. A EUGS baseou-se em um documento preparatório divulgado pelo SEAE em 2015. Consulte EEAS, *The European Union in a Changing Global Environment. A more connected, contested and complex world*, Brussels, 2015.

184 A EES declarou, por exemplo, a necessidade de promover uma ‘aliança de países bem governados’ na vizinhança imediata da UE, mas não especificou por quais meios. 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*, janeiro de 2017.

185 Biscop, S., *op. cit.*

continente. Não obstante, a incapacidade da UE de prever o que havia acontecido na região da MENA e na Ucrânia havia posto em questão as capacidades reais da União, revelando uma grave lacuna entre sua avaliação política e seus objetivos estratégicos. Nesse contexto, tornou-se essencial à UE encontrar um equilíbrio entre a necessidade de uma abordagem *realpolitik* e sua identidade como poder normativo. Essa tendência, consagrada na EUGS, foi posteriormente definida como ‘pragmatismo de princípios’.

A UE estava finalmente pronta para definir seus interesses vitais traduzidos pela EUGS em cinco prioridades políticas desenvolvidas em torno dos princípios de unidade, engajamento, responsabilidade e parceria.

**A segurança dos cidadãos da União e seu território** é a primeira prioridade declarada pela EUGS, o que implica a necessidade de fortalecer as estruturas de gestão de crises da PCSD da União, tanto em sua dimensão militar quanto civil. A estratégia enfatiza o envolvimento na esfera militar para fornecer à União uma ‘autonomia estratégica’ da OTAN (embora visasse a total complementaridade).<sup>186</sup> A segurança também é uma questão interna e a EUGS refere-se à dimensão externa das políticas internas nesse campo, como a cooperação entre os Estados-Membros para o combate de ameaças terroristas (justiça e assuntos internos) e uma abordagem comum para controle da crise migratória (política de migração). Além disso, a ênfase da EUGS na cooperação em defesa também pode ter um impacto muito positivo para

186 Biscop, S., *op. cit.*

a indústria de defesa europeia, pois certamente promoverá a pesquisa e aprofundará a cooperação.

A segunda prioridade é a vizinhança ampliada ao sul e ao leste da UE, a fim de melhorar a **resiliência do Estado e da sociedade**. Ao contrário da EES que visava estabelecer regimes democráticos como princípio, a EUGS é mais cautelosa e se apoia nessa noção de ‘resiliência’, visando apoiar as estruturas de governança do Estado ao reduzir sua fragilidade (resiliência do Estado) e, ao mesmo tempo, apoiar a sociedade civil (resiliência social) do ponto de vista econômico e político. A nova estratégia não tenta impor nenhuma fórmula democrática pré-definida a países terceiros; no entanto, mantém seu compromisso com o respeito aos direitos humanos.

**Uma abordagem integrada dos conflitos e crises** é definida como a terceira prioridade da EUGS, que tem implicações claras nas políticas de desenvolvimento e cooperação, ajuda humanitária e outros instrumentos diplomáticos à disposição da União. Essa prioridade parte da ideia de que todas as políticas à disposição da UE devem ser usadas de maneira coerente e abrangente, a fim de enfrentar os desafios colocados por situações de conflito.

Por fim, o compromisso de promover **ordens regionais cooperativas estáveis** (regionalismo) e uma **governança global** eficaz (multilateralismo) constituem as prioridades quatro e cinco. Essas prioridades certamente não são novas, mas são adaptadas à nova “competição geopolítica entre diferentes potências globais e regionais”.<sup>187</sup>

A EUGS foi e ainda é um documento ‘de ação’ visto que contém disposições sobre como desenvolver e implementar as prioridades listadas. Ela também contém uma visão clara da União como agente global, não apenas credível como parceiro, mas também receptivo, graças a uma abordagem conjunta entre os Estados-Membros e as instituições da UE e também entre políticas externas e internas e suas diferentes dimensões.

Para atingir esses objetivos, é dada uma importância sem precedentes à defesa, como consequência direta do crescente foco na segurança. De fato, a estratégia global da UE exige não apenas níveis renovados de ambição e autonomia estratégica, mas também incentiva os Estados-Membros a ‘avançar na direção da cooperação em defesa como norma’. Nesta visão, um novo impulso é dado às missões da PCSD, com o escopo de aumentar sua eficácia por meio de maiores recursos de implantação e planejamento.

Por fim, a Estratégia Global incentiva uma abordagem conjunta das políticas de segurança e desenvolvimento, propondo não apenas uma ação externa na qual diferentes setores de políticas interagem e se reforçam, mas também fortalece o nexo entre políticas internas e externas. Essa abordagem absorve e apresenta as linhas já definidas em 2013, quando a Alta Representante e a Comissão lançaram uma comunicação conjunta sobre a abordagem abrangente da UE para conflitos e crises externas, com a ideia de usar estrategicamente as ferramentas e instrumentos à disposição da UE, “abrangendo os campos diplomático, securitário, de defesa, financeiro, comercial, de cooperação para o

<sup>187</sup> Biscop, S., *op. cit.*

desenvolvimento e de ajuda humanitária”<sup>188</sup> Mais tarde, em 2018, essa tendência foi enfatizada adicionalmente pelo Conselho em suas Conclusões, onde confirmou a necessidade de uma resposta a crises e a ações de consolidação da paz em vários níveis, várias fases e multilateral.<sup>189</sup>

Certamente, na implementação da EUGS, a UE teve que enfrentar um contexto desafiador não apenas internacionalmente (com a ascensão do poder chinês, os desafios colocados pela Rússia e a presidência de Trump nos EUA), mas também internamente (com o Brexit e a disseminação do populismo e do euroceticismo). Por esse motivo, a diplomacia pública e cultural emergiu como ferramenta crucial para apresentar as prioridades listadas na EUGS. Isso reflete a tradição normativa da UE nas relações internacionais. Neste sentido, a Estratégia Global também redefiniu a lógica subjacente às parcerias estratégicas e ao envolvimento da UE, com base no princípio da corresponsabilidade. A UE parece adotar uma abordagem mais flexível à parceria, distanciando-se de seus parceiros estratégicos mais tradicionais (como os EUA) para se abrir a quem estiver disposto a cooperar para o alcance dos mesmos objetivos. A conclusão do acordo do Mercosul, previsto pela Estratégia Global, e o fracasso quase simultâneo das negociações do Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento são exemplos claros dessa nova abordagem.

<sup>188</sup> *Joint Communication to the European Parliament and the Council: The EU's Comprehensive Approach to External Conflicts and Crises, Brussels, 11 December 2013, JOIN(2013) 30 final.*

<sup>189</sup> *Council Conclusions on the Integrated Approach to External Conflicts and Crises, 22 January 2018.*

# 5

## O Caminho a Seguir?

Durante seu discurso no Colégio da Europa em Bruges, em 8 de outubro de 2019, menos de um mês antes do final de seu mandato, Federica Mogherini identificou as três principais realizações que caracterizam os últimos cinco anos da política externa da UE:

- O avanço em direção a uma União Europeia de segurança e defesa;
- A construção de uma dimensão externa da primeira política de migração da UE da história;
- A proteção do multilateralismo.

Em relação ao primeiro ponto, foram tomadas medidas importantes durante o mandato de Mogherini em direção a uma União Europeia de segurança e defesa após dezessete anos de tentativas fracassadas. Mogherini destacou como a defesa da UE deve ser sobre a capacidade de tomar decisões de política externa de maneira independente, de acordo com

a chamada autonomia estratégica. Ademais, a UE do futuro deve ser capaz de assumir total responsabilidade por sua própria segurança, o que significa que deve ser militarmente preparada e capaz de agir autonomamente neste campo, de acordo com uma ‘autonomia cooperativa’. Certamente, nenhum Estado europeu sozinho pode ser um provedor global de segurança, mas, juntos, os Estados-Membros podem representar um.

Em segundo lugar, a UE deu passos significativos no lançamento de uma política comum de migração. Isso foi alcançado em particular com o lançamento de operações navais no Mediterrâneo e o trabalho realizado com as autoridades líbias e na região do Sahel. No entanto, ainda é necessária uma abordagem a longo prazo da migração, uma vez que a UE não pode agir apenas em situações de crise.

Por fim, manter o multilateralismo foi e continuará a ser uma das principais prioridades da UE. Nos últimos anos, a UE assumiu a responsabilidade de proteger e construir um sistema multilateral em um ambiente complicado, de acordo com a ideia central da governança global cooperativa. Isso reflete como a União se compromete a tomar decisões não apenas de forma democrática, mas de maneira transparente e inclusiva a fim de criar soluções sustentáveis. Por esse motivo, é importante criar e manter uma forte rede de amigos e parceiros para alcançar maior unidade e consistência para atingir seu potencial coletivo.

Para concluir, durante sua audiência no PE, o novo AR/VP, Josep Borrell, enfatizou a necessidade de continuar com o envolvimento multilateral e “enfatizou sua intenção de

se engajar em reformas nos Balcãs Ocidentais, apoiar a democracia e a integridade da Ucrânia, tratar dos desafios na vizinhança do sul, desenvolver uma nova estratégia para a África, trabalhar nas relações políticas com a Ásia, intensificar a cooperação com a América Latina e restabelecer as relações transatlânticas (EUA-UE)”<sup>190</sup>.

---

<sup>190</sup> *European Parliament, Hearing with High Representative/Vice President-designate Josep Borrell, acessado em 9 de novembro de 2019, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190926IPR62260/hearing-with-high-representative-vice-president-designate-josep-borrell>.*

## *Conclusão*

“Sessenta anos atrás, inspirado pelo sonho de um futuro pacífico e compartilhado, os membros 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, reconciliando a Europa e a tornando mais forte”.<sup>191</sup>

Apesar disso, muitos cidadãos não entendem as complexidades do sistema político da UE. O nível de desaprovação à integração europeia está sempre presente. Pela primeira vez na história, um Estado-Membro saiu do bloco. A existência da UE é, assim, desafiada.

---

<sup>191</sup> Livro Branco sobre o Futuro da Europa, 1º de março de 2017, p. 6.

As 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 Estados-Membros, tendências socioeconômicas europeias e internacionais, relações com outros blocos e Estados e o contexto global mais amplo. No entanto, é possível imaginar três cenários para o futuro da UE.

- *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 da UE 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) não encontrariam soluções melhores em nível nacional

do que em nível europeu. Portanto, é razoável esperar que eles continuem a participar das atividades da UE e não tomem medidas que ameacem sua sobrevivência;

- *Desafeto*: o apoio para a União Europeia ainda é forte, mas não mais incondicional. Muitos europeus consideram que a UE não está respondendo de forma eficaz à crise dos refugiados, a ataques terroristas, ao alto desemprego e às consequências de medidas de austeridade. Tal cenário pode alimentar a ascensão do euroceticismo em alguns países, podendo resultar na saída de outros Estados-Membros seguindo o exemplo do Reino Unido. Alguns países também poderiam optar por não participarem de algumas políticas específicas, como a UEM, o espaço Schengen ou políticas sociais;
- *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 e de Governo pró-europeus poderia abrir espaço para novas iniciativas, o que poderia pavimentar o caminho para um novo tratado que reforçaria a arquitetura institucional da UE e a concederia poderes para atuar em ainda mais áreas em comparação com a atualidade.

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. A UE também está promovendo a nível global uma abordagem específica das relações internacionais, focada na promoção do multilateralismo, na proteção dos direitos humanos e na democracia ou na luta contra o aquecimento global. Os desafios que a UE enfrenta atualmente nos fazem lembrar que ela ainda é uma União *imperfeita*, havendo a necessidade de se trabalhar ainda mais para continuar a garantir o bem-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.

## Bibliografia

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, 3<sup>rd</sup> 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. Maignette (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. Muñoz & 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.

De Búrca, G., “How British was the Brexit vote?”, in Martill, S. & Staiger, U. (eds.), *Brexit and Beyond: Rethinking the Futures of Europe*, London: UCL Press, pp. 46-52.

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.

European Economic Community, created by the Treaty of Rome of 1957.

European Parliament and Council of the EU, “Regulation (EC) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council of February 16, 2011, establishing the rules and general principles concerning the mechanisms of control by the Member States for the exercise of implementing powers by the Commission”, *Official Journal of the European Union*, L 55, pp. 291-296, 28 February 2011.

European Union, Council Decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service, OJ 201/30, 3 August 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*, 7<sup>th</sup> edition, Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2010.

Nugent, N. & Rhinard M., *The European Commission*, 2<sup>nd</sup> edition, Red Globe, 2015.

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, 6<sup>th</sup> 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.

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

Russell Kincaid, G., "The euro crisis: its unresolved roots and their reform implications", 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.

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.

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”, December 2012, acessado em 27 de junho de 2013, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf](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.

formato	11,5cm x 18cm
mancha gráfica	8,5cm x 15cm
papel	Pólen soft 80g (miolo) Couchê fosco 230g (capa)
fontes	Fira Sans Noto Serif

O professor Olivier Costa se vale da experiência acumulada ao longo da sua carreira no *College of Europe* para oferecer um verdadeiro guia da União Europeia, dos seus métodos de funcionamento e dos desafios atuais. Costa sintetiza as características da União Europeia como união econômica e política entre 27 países europeus em constante evolução. Descreve a composição, estrutura e tarefas das suas instituições, ilustra o processo de tomada de decisão na UE e descreve a evolução da política externa da instituição, fornecendo indicações sobre as relações entre a UE e o Brasil. Para completar, o professor Costa fornece cenários para a futura evolução da UE. Este livro é leitura útil para as pessoas interessadas na União Europeia e nos desafios atuais e futuros.

