

De Paris a Amsterdam

Os caminhos da experiência comunitária europeia

Marcílio Toscano Franca Filho

Constitui a União Europeia um conjunto de ações de integração que abandonam o plano meramente fiscal para abranger a homogeneização tecnológica, social, política e econômica entre quinze países europeus que decidiram unir-se para preservar a paz e promover o progresso. Os próprios teóricos da integração reconhecem que,

“na formação de blocos econômicos, a União Europeia é a primeira experiência concreta, na história econômica, política e social, de um grupo de países em plena democracia e soberania a optarem, politicamente, por uma união gradual e contínua” (KUNZLER & MACIEL, 1995, p. 271).

Embora a consolidação de uma unidade europeia sempre tenha sido uma ideia recorrente nos diálogos políticos do Velho Continente, esse processo está longe de poder ser descrito de forma linear e progressiva. Houve momentos de grande entusiasmo e desenvolvimento da ideia pan-europeia. Houve instantes, porém, de copioso isolamento entre as nações, normalmente vinculados a períodos de crise e recessão econômica.

Afirma Barbosa (1980, p. 37-39) que, ainda entre os anos de 1305 e 1307, o publicista normando Pierre Dubois já escrevera um longo estudo em defesa da formação de uma confederação dos Estados europeus. Mais de cem anos depois, diante da ameaça de invasão da Europa

Marcílio Toscano Franca Filho é Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da Paraíba, Mestre em Direito Econômico pela Universidade Federal da Paraíba, ex-Professor Substituto do Departamento de Direito Público da UFPB e ex-aluno da Universidade Livre de Berlim (Alemanha).

pelos turcos, George Podiebrad, Rei da Boêmia, e Antônio Marini também advogaram a formação de uma assembléia federal continental. Neste século, precisamente em 1924, o conde austríaco Coudenhove Kalergi e o Movimento Pan-Europeu por ele fundado reivindicaram a criação dos “Estados Unidos da Europa”. Bem assim, em 1929, os chanceleres Aristide Briand¹, francês, e Gustav Streseman, alemão, manifestaram perante a Assembléia Geral da Sociedade das Nações² o seu interesse na fundação de uma União Européia, o que culminou na redação do “Memorando sobre a Organização de um Regime Federal Europeu”, em 1930 – às vésperas da ascensão do nazismo na Alemanha. Tais iniciativas, ao lado de tantas outras, nunca chegaram a prosperar justamente por estarem, na maior parte das vezes, a ocultar planos de dominação hegemônica ou imperial de uma nação européia sobre as demais.

Finda a II Guerra Mundial, entretanto, os planos para uma aproximação entre os Estados europeus tomaram renovado impulso, sobretudo em razão do reconhecimento de dois fatores:

- a debilidade do continente, que, após duas guerras, havia perdido o posto de principal cenário político e econômico mundial para os Estados Unidos e a União Soviética; e
- a imperativa necessidade de se evitarem novos conflitos, mantendo-se a paz a todo custo.

A Europa – toda ela – é a grande derrotada na II Guerra Mundial. Ao fim do conflito, encontra-se empobrecida, destruída, humilhada e pessimista. Como forma de reverter esse quadro, desenvolvem-se as idéias de solidificação das relações entre os seus Estados numa tentativa de adquirir mais força e representatividade internacional. É dessa época, precisamente de 19 de setembro de 1946, o famoso discurso do Primeiro Ministro inglês Winston Churchill, proferido na Universi-

dade de Zurique, em que ele apela para a criação de uma Europa unida como forma de garantir a reconciliação franco-germânica. Veja-se:

(...) What is this sovereign remedy? It is to recreate the European Family, or as much of it as we can, and provide it with a structure under which it can dwell in peace, in safety and in freedom. We must build a kind of United States of Europe. In this way only will hundreds of millions of toilers be able to regain the simple joys and hopes which make life worth living. The process is simple. All that is needed is the resolve of hundreds of millions of men and women to do right instead of wrong and gain as their reward blessing instead of cursing.

(...) I am now going to say something that will astonish you. The first step in the re-creation of the European family must be a partnership between France and Germany. In this way only can France recover the moral leadership of Europe. There can be no revival of Europe without a spiritually great France and a spiritually great Germany. The structure of the United States of Europe, if well and truly built, will be such as to make the material strength of a single state less important. Small nations will count as much as large ones and gain their honour by their contribution to the common cause. The ancient states and principalities of Germany, freely joined together for mutual convenience in a federal system, might each take their individual place among the United States of Europe.(...)

But I must give you a warning. Time may be short. At present there is a breathing-space. The cannon have ceased firing. The fighting has stopped; but the dangers have not stopped. If we are to form the United States of Europe or whatever name or form it may take, we must begin now.(...) The salvation of the common people of every race and of every land from war or servitude must be

*established on solid foundations and must be guarded by the readiness of all men and women to die rather than submit to tyranny. In all this urgent work, France and Germany must take the lead together*³.

No afã de concretizar essa Europa unida, foram criados diversos organismos internacionais nos anos imediatamente seguintes ao fim do conflito mundial, entre os quais se destacam a Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE, que na década de 1960 foi substituída pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE) e a União Europeia Ocidental (UEO). Todas elas, diga-se, repousavam sobre o clássico princípio internacional da coordenação – os Estados se comprometiam a cooperar entre si, desde que resguardado o direito de cada um se opor às decisões comuns por veto, o que tornava indispensáveis a unanimidade e o consenso (ROCHÈRE, 1995, p. 8).

No confuso período pós-guerra, o primeiro passo concreto para o estabelecimento de uma efetiva integração europeia, de base supranacional, foi dado pelo então Ministro dos Negócios Estrangeiros da França, Robert Schuman, em 9 de maio de 1950. Nessa ocasião, ele tornou público o “Plano Schuman”, uma objetiva declaração dirigida à Alemanha Federal, idealizada por ele e por Jean Monnet⁴, redigida nos seguintes termos:

“(…) A Europa não se fará de um só golpe nem sem uma construção de conjunto: far-se-á mediante realizações concretas, criando primeiro uma solidariedade de fato. A reunião das nações europeias exige que a secular oposição entre França e Alemanha seja eliminada. A ação empreendida deve tocar em primeiro lugar a França e a Alemanha.

Com esta finalidade, o governo francês propõe levar a cabo, imediatamente, uma ação sobre um ponto limitado, mas decisivo.

O governo francês propõe subordinar o conjunto da produção franco-alemã de carvão e aço a uma alta autoridade comum, em uma organização aberta à participação dos demais países da Europa.

A administração compartilhada das produções de carvão e aço assegurará, imediatamente, o estabelecimento de bases comuns de desenvolvimento econômico, primeira etapa da federação europeia, e mudará o destino destas regiões, durante muito tempo consagradas à fabricação de armas de guerra, das quais têm sido as mais constantes vítimas (...)”⁵.

A proposta francesa formalizada no Plano Schuman – submeter a totalidade da produção de carvão e aço da França, Alemanha Federal e demais interessados ao controle de uma alta autoridade comum – foi bem recebida não só pela própria Alemanha, então governada pelo Chanceler Konrad Adenauer, mas também pela Bélgica, Itália, Luxemburgo e Holanda, possibilitando assim a futura formação do primeiro mercado comum europeu.

Para a Alemanha, de modo particular, a proposta traduzia o seu regresso à comunidade política internacional, desde o fim da II Guerra, e um avanço em relação a um sistema de controle unilateral (e alienígena) da sua produção carbo-siderúrgica. Para os demais Estados europeus, por seu turno, o Plano Schuman constituía uma forte garantia contra o receio, ainda presente, de que uma Alemanha totalmente independente, sobretudo nesse estratégico setor da economia (basilar para a indústria bélica), fosse, mais uma vez, uma ameaça à paz da Europa (BORCHARDT, 1995, p. 9).

A evolução das conversações em torno do plano elaborado por Robert Schuman e Jean Monnet resultou na assinatura do Tratado constitutivo da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), subscrito em Paris, em 18 de abril de 1951, pela Alemanha Federal (RFA), Bélgica,

França, Itália, Luxemburgo e Holanda. Em vigor desde 25 de julho de 1952, o Tratado instituidor da CECA, apesar de restrito, em seu campo de atuação, ao mercado de carvão e aço, tem o condão de inaugurar formalmente a supranacionalidade no âmbito das relações interestatais, posto que a nova comunidade se situa em um plano jus-político distinto e superior ao dos seus Estados-membros.

O art. 6º do Tratado, por exemplo, concede à Comunidade “a mais alta capacidade jurídica reconhecida às pessoas jurídicas nacionais”, enquanto o seu art. 4º dá por suprimidos ou proibidos⁶:

a) os direitos de entrada e/ou de saída, ou exações de efeito equivalente, e as restrições quantitativas à circulação dos produtos;

b) as medidas ou práticas que estabeleçam uma discriminação entre produtores, entre compradores ou entre usuários, especialmente no que concerne às condições de preços ou de entrega e às tarifas de transporte, assim como as medidas ou práticas que obstaculem a livre escolha pelo comprador de seu fornecedor;

c) as subvenções ou ajudas outorgadas pelos Estados ou os gravames especiais impostos por eles, qualquer que seja sua forma; e

d) as práticas restritivas tendentes à divisão ou à exploração dos mercados.

Note-se ainda que, desde a vigência do Tratado de Paris, apenas as instituições da própria CECA, nomeadamente a Alta Autoridade (representando a Comunidade) e o Conselho de Ministros (representando os Estados-partes), poderiam legislar sobre o mercado de carvão e aço dos países signatários, em um sistema similar ao modelo federativo bicameral (FONSECA, 1997, p.4). Outra instituição com relevante papel na CECA foi a Corte de Justiça, encarregada de assegurar a correta aplicação e interpretação das normas contidas no Tratado institutivo mediante a utilização de um poder jurisdicional, à semelhança dos Tribunais Constitucionais nacionais.

Animados com os resultados até então obtidos, os países que tomaram parte da CECA (a “Europa dos Seis”) intentaram um novo passo. Seguiu-se, então, a tentativa – frustrada – de instituição da Comunidade Européia de Defesa (CED), cujo tratado não obteve a necessária aprovação da Assembléia Nacional francesa, em 1954, justamente por intentar a transferência de competências estatais em um domínio ainda bastante sensível no pós-guerra: o da segurança externa. Esse estrondoso fracasso foi fundamental para a mudança de orientação na condução do processo de integração européia, que abandonou o projeto de pronta formação de uma comunidade política e passou a ser mais pragmático, tendo metas mais modestas e progressivas.

Na Conferência de Messina, realizada nos dois primeiros dias de junho de 1955, os seis Estados componentes da Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA) decidiram levar adiante a integração européia justamente pelo caminho que se mostrara mais seguro até então: o das realizações concretas nos domínios econômicos setoriais. Uma análise da viabilidade de uma progressiva integração econômica européia foi confiada a uma comissão intergovernamental de Ministros das Relações Exteriores, chefiada pelo belga Paul-Henri Spaak, encarregada de redigir um detalhado relatório. Em 21 de abril de 1956, essa comissão apresentou o “Informe Spaak” que, posteriormente, veio a ser o fundamento para a instituição, em 1957, de duas novas Comunidades Européias: a Comunidade Econômica Européia (CEE) e a Comunidade Européia de Energia Atômica (CEEA ou EURATOM), ambas integradas pelos mesmos seis membros da CECA – Alemanha Ocidental, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Holanda.

Das três Comunidades, era a CEE a que possuía o objetivo mais amplo: promover o estabelecimento de um Mercado Comum, em que fossem asseguradas as quatro liberdades comunitárias a todas as eco-

nomias dos países signatários – a livre circulação de bens, de serviços, de pessoas e de capitais. A CEEA, à semelhança do que ocorrera com a CECA, representou um mecanismo de organização de apenas um segmento particular do mercado europeu, especificamente o da produção e distribuição da energia obtida a partir de reatores nucleares. A baixa eficiência das usinas termelétricas e hidroelétricas, o risco de uma perigosa dependência relativamente a países exportadores de energia e o alto custo dos investimentos para a criação da infra-estrutura nuclear foram razões que contribuíram decisivamente para a instituição da CEEA pelos seis membros da CECA.

Concomitantemente à assinatura dos Tratados constitutivos da CEE e da CEEA, em Roma, em 25 de março de 1957 (em vigor desde 1º de janeiro de 1958), também foi subscrito o “Convênio sobre Determinadas Instituições Comuns às Comunidades Européias”, que representou o primeiro passo para a convergência política entre as três Comunidades, ao criar alguns órgãos conjuntos, a saber:

- o Comitê Econômico e Social, com caráter de órgão auxiliar consultivo sobre políticas econômicas e sociais;
- a Assembléia, denominada de Parlamento a partir de 1962, formada por delegados dos parlamentos de cada um dos Estados-membros e com competências sobretudo de controle das atividades comunitárias; e
- o Tribunal de Justiça, composto por juízes e advogados-gerais escolhidos pelos respectivos Estados-membros e cuja principal competência era garantir o cumprimento da normativa comunitária.

Um novo passo para a integração efetiva entre a CECA, a CEE e a CEEA foi efetuado em Bruxelas, em 8 de abril de 1965, quando foi assinado pelos Estados-membros o Tratado da Fusão dos Executivos, que constituía um Conselho e uma Comissão

únicos para as três Comunidades. Ao Conselho, composto por um representante de cada Estado, cabiam importantes funções tipicamente legislativas e de coordenação macroeconômica entre os Estados-membros. Já a Comissão única, a quem competia propor e executar a legislação comunitária, substituiu a Alta Autoridade prevista no Tratado da CECA e as Comissões da CEE e da CEEA.

Apesar da apatia econômica advinda das “crises do petróleo”, a década de 70 trouxe a lume as negociações para as primeiras ampliações das Comunidades. Em 22 de janeiro de 1972, após prolongadas discussões, nasceu a “Europa dos Nove”, com a adesão da Dinamarca, Irlanda e Reino Unido (Grã-Bretanha e Irlanda do Norte), em vigor desde 1º de janeiro de 1973. A seguir, em meados de 1979, processou-se a adesão da Grécia, vigente desde 1º de janeiro de 1980, dando origem assim à “Europa dos Dez”. A terceira ampliação veio, entre 1985 e 1986, quando Portugal e Espanha passaram a compor a “Europa dos Doze”.

Além dessas adesões, durante as décadas de 70 e 80⁷, foram muitas as ações que procuraram dar continuidade à integração européia, sobretudo em uma dimensão mais política e que envolvesse aspectos como educação, saúde, direito, emprego, segurança, defesa, combate às drogas e ao terrorismo. Nenhuma iniciativa, entretanto, foi tão importante, nesse período, quanto a assinatura pelos doze Estados-membros, em fevereiro de 1986, do Ato Único Europeu (AUE), uma grande reforma dos tratados das três Comunidades Européias para adaptá-los à construção da União Européia e ao fortalecimento de um mercado interno sem fronteiras.

O início dos anos 90 marca uma nova e fundamental etapa na trajetória da Europa: é no contexto da nova ordem mundial e do processo de globalização das economias que se fortalece sobremaneira o desenvolvimento da idéia comunitária. Não por

acaso, uma nova reforma institucional nas Comunidades é levada a efeito por meio da assinatura do Tratado que criou a União Européia, conhecido como Tratado de Maastricht, em homenagem à cidade holandesa onde foi subscrito, em 7 de fevereiro de 1992. Não resta dúvida de que, ao estreitar ainda mais os seus laços de integração e cooperação por meio da criação da União Européia, o Velho Continente encontrou a forma mais segura de enfrentar os desafios do novo cenário político e econômico mundial que se descortina a partir de 1989.

Apesar de assinado desde 1992, o Tratado da União Européia (TUE) só passou a vigorar em 1º de novembro de 1993, em razão de uma série de dificuldades impostas à sua ratificação nos países membros, decorrentes sobretudo da transferência de competências soberanas a órgãos comunitários. Na verdade, o grande empecilho para a aprovação de Maastricht nos países membros da recém-criada União Européia residiu no fato de que as transformações estruturais intentadas por aquele Tratado atingiam a própria essência do que se concebe como Estado (a *Staatlichkeit* da doutrina alemã): cidadania, política econômica, moeda, política externa, entre outros. Apenas se modificadas as ordens jurídicas nacionais poder-se-ia legitimar a instituição da União Européia.

Na Dinamarca, por exemplo, sua ratificação foi recusada em um primeiro referendo e, apenas depois de feitas algumas concessões no texto do TUE, abriu-se caminho à aprovação popular em um novo referendo. Na Espanha, ainda, a assinatura do Tratado obrigou a realização da primeira reforma na Constituição de 1978, especificamente para adaptá-la às disposições comunitárias que garantiam que todo cidadão europeu teria direito de votar e ser votado, em todo o território da União, nas eleições municipais e nas eleições para o Parlamento Europeu⁸. Fato semelhante ocorreu ainda na França e em Portugal.

Também na Alemanha houve problemas. Inicialmente, foi necessária a aprovação de uma emenda constitucional (a “38ª Lei Modificadora da Lei Fundamental”, de 21-12-92), introduzindo um novo art. 23 na Constituição alemã, cujo texto original fora suprimido logo após a unificação, em 1990. A partir da nova emenda, o dispositivo que outrora dizia respeito à eficácia territorial da Lei Fundamental passou a ser dirigido à construção da União Européia. Da primeira alínea do novo e extenso art. 23 consta hoje o seguinte:

“A fim de realizar uma Europa Unida, a República Federal da Alemanha colabora no desenvolvimento da União Européia, que está vinculada a princípios democráticos, de Estado de direito, sociais e federativos bem como ao princípio da subsidiariedade e à garantia da proteção de direitos fundamentais substancialmente comparável a esta Lei Fundamental. Para esse efeito, a Federação pode transferir direitos de soberania, por meio de lei e com a concordância do Conselho Federal. Aplicam-se os nºs 2 e 3 do artigo 79º no que diz respeito à instituição da União Européia assim como às alterações dos seus fundamentos contratuais e regulações comparáveis, através das quais se altere ou complemente o conteúdo desta Lei Fundamental, ou sejam autorizadas essas alterações ou complementações”⁹.

Mesmo a lei alemã de ratificação do Tratado da União Européia teve a sua constitucionalidade questionada perante o Tribunal Constitucional Federal da Alemanha (*Bundesverfassungsgericht*) por um grupo de renomados políticos e professores, cujas alegações, entre outros argumentos, baseavam-se no fato de que “o ato de adesão ao Tratado e o ato que emendara a constituição violavam seus direitos políticos de representação, seus direitos individuais (pela transferência de atribuições para sua proteção à União Européia), bem como ofendiam o princípio democrático, a soberania nacional e o direito de

serem pagos em *Deutsch Mark* (e não em uma futura moeda comum), além de deverem ser submetidos a referendo popular” (BARROSO, 1996, p. 25).

Somente em 12 de outubro de 1993, após algumas audiências públicas e por meio de longa e bem fundamentada decisão (que ficou conhecida como “*das Maastricht-Urteil*”), o Tribunal Constitucional Federal afirmou a compatibilidade entre a lei de ratificação do Tratado da União Européia e os preceitos da Lei Fundamental Alemã. Nessa oportunidade, o Tribunal cuidou ainda de manifestar importantes entendimentos acerca do relacionamento entre o Direito Constitucional alemão e o Direito Comunitário europeu, destacando-se os seguintes:

1) *O direito alemão proíbe a diminuição do Poder do Estado através da transferência de deveres e responsabilidades do Parlamento Federal, na extensão em que isso importar em violação do princípio democrático.*

2) *O princípio democrático não impede que a República Federal da Alemanha se torne membro de uma comunidade intergovernamental organizada em base supranacional.*

3) *Se uma comunidade de Estados assume poderes e responsabilidades de soberania, os povos dos Estados-membros precisam legitimar esse processo através dos seus parlamentos nacionais.*

4) *O princípio democrático impõe limites à extensão de funções e poderes a serem transferidos para a comunidade européia. O Parlamento Federal deverá reter funções e poderes de importância substancial.*

5) *O programa de integração e os direitos transferidos à comunidade européia supranacional devem ser especificados com precisão. Cabe ao Tribunal Constitucional Federal determinar se os direitos de soberania exercidos pelas instituições e entidades dirigentes européias estão dentro dos limites ou se extrapolaram os que lhes foram conferidos.*

6) *A interpretação das regras de competência do Tratado de Maastricht não deverá importar em extensão do Tratado. Se tal ocorrer, a Alemanha não ficará vinculada.*

7) *O Tribunal Constitucional Federal e a Corte Européia de Justiça exercem jurisdição em uma relação cooperativa.*

8) *O Tratado de Maastricht estabelece uma comunidade intergovernamental para criação de uma unidade mais estreita entre os povos da Europa. Cada um desses povos é organizado em um Estado próprio, inexistindo, pois, um Estado da Europa, com seu próprio povo.*

9) a) *O Tratado de Maastricht não confere à União Européia autodeterminação na obtenção de recursos, financeiros ou de qualquer natureza, destinados a atender seus objetivos. É necessário o consentimento dos Estados;*

b) *a ratificação do Tratado não sujeita a República Federativa da Alemanha a um processo incontrolável e imprevisível que conduza inexoravelmente à unificação monetária. O Tratado de Maastricht simplesmente prepara o caminho para a integração gradual da comunidade européia em uma comunidade de leis. Qualquer passo adiante depende do consentimento do Governo Federal, sujeito à deliberação do Parlamento (apud BARROSO, 1996, p. 26-27).*

Por meio dessa decisão (relevante não apenas pelo prestígio intelectual do constitucionalismo alemão, mas também pelo próprio papel da Alemanha dentro da Europa, desde o “Plano Schuman”), o Tribunal Constitucional Federal manifesta que os Estados-membros da União Européia continuam a ter personalidade própria e, ao menos até o momento, ainda são os “donos do Tratado”, na feliz expressão de J. J. Gomes Canotilho (1998, p. 205).

Objetivando a crescente e contínua integração entre as nações da Europa, rumo à união econômica e política, o perfil institucional concedido à recém-criada

União Européia pelo Tratado de Maastricht se sustentou em três pilares distintos. Dessa forma, a União fundou-se, desde o princípio, nas Comunidades Européias (primeiro pilar), completadas pelas demais políticas comuns e formas de cooperação instituídas pelo referido Tratado (dois outros pilares).

O primeiro pilar é baseado na supranacionalidade e, como já foi salientado, reúne as três Comunidades Européias (que continuam a existir) – a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), a Comunidade Européia de Energia Atômica (CEEA) e a Comunidade Econômica Européia (CEE), que passou a ser denominada apenas de Comunidade Européia (CE) por determinação do Tratado de Maastricht.

Sobre essa mudança de nomenclatura, anota Borchardt (1995, p. 59) que ela teve uma conotação muito mais que meramente estilística. Veja-se:

“Em Maastricht, os chefes de Estado e de Governo riscaram a palavra ‘econômica’ do nome do Tratado. Esta pequena alteração simboliza que se pretende que a CE [Comunidade Européia] evolua de uma comunidade econômica para uma união política. Mas esta nova denominação nada altera a existência das três comunidades parciais (CECA, CEEA, CE), uma vez que não foi consagrada a unificação formal das três comunidades.”

Entre as reformas instituídas pelo Tratado de Maastricht, na esfera estritamente comunitária da União Européia (o primeiro pilar), destacam-se a adoção de uma política monetária e cambial unificada (conhecida como “União Econômica e Monetária” ou UEM), a criação de uma cidadania comunitária e a institucionalização de um Tribunal de Contas. De um modo geral, Maastricht consolidou um sistema decisório “quase-estatal”¹⁰ na União Européia, em que as próprias

instituições comunitárias preparam, aplicam e controlam as decisões políticas necessárias para a progressiva união econômico-monetária, que culminou com a introdução do “euro”, a moeda única, a partir de 1º de janeiro de 1999¹¹.

Atualmente, além de diversos outros órgãos, são instituições comuns às três Comunidades Européias (Primeiro Pilar da União Européia):

- O Parlamento Europeu, órgão com funções essencialmente ligadas ao controle das políticas públicas, sediado em Estrasburgo e eleito por sufrágio universal direto, desde 1979. Partilha, ao lado do Conselho e da Comissão, o Poder Legislativo da União Européia.

- O Conselho da União Européia (antes Conselho de Ministros), com sede em Bruxelas, que representa cada um dos quinze Estados-membros, em nível ministerial. Sua função primordial é a coordenação das políticas econômicas gerais dos Estados-membros.

- O Conselho Europeu, que também representa os Estados-membros só que através de Chefes de Estado e de Governo. Reúne-se, ao menos duas vezes por ano, com o objetivo de determinar as grandes linhas políticas da União Européia.

- A Comissão Européia, o órgão executivo por excelência, com competências de iniciativa legislativa e cujos membros atuam com independência em relação aos respectivos governos e apenas no interesse da União Européia. É a Comissão, ao encarnar o interesse supranacional, que representa a União Européia.

- O Tribunal de Justiça e o Tribunal de Primeira Instância, ambos sediados em Luxemburgo, a quem incumbe garantir o respeito na interpretação e aplicação do Direito Comunitário.

- O Tribunal de Contas, cuja função é a de controlar a legalidade e a legitimidade da gestão financeira da União.

O segundo e o terceiro pilares sobre os quais se fundamenta a União Européia, por ainda despertarem algumas arraigadas paixões nacionais, baseiam-se no método da cooperação interestatal e dizem respeito aos domínios da “política externa e segurança comum” (segundo pilar) e da “política da justiça e dos assuntos internos” (terceiro pilar). Por estarem, tradicionalmente, vinculados à noção de soberania, todos os processos decisórios nessas matérias ainda têm de resultar da unanimidade entre os Estados-membros, embora a União Européia pretenda, gradualmente, adotar a execução de decisões comunitárias.

Por meio do seu segundo pilar (“política externa e segurança comum”), a União pretende estabelecer uma cooperação política sistemática entre os países membros, com eventual adoção de ações comuns nessas áreas¹². A União, ressalte-se, não detém competência para impor uma política exterior européia, substitutiva das políticas nacionais. As linhas mestras da política externa comum são, na verdade, definidas pelo Conselho Europeu, mediante deliberações por unanimidade (BORCHARDT, 1995, p. 61).

O terceiro pilar da União Européia (“política da justiça e dos assuntos internos”) também está atualmente embasado na cooperação interestatal, devendo evoluir, no futuro, para uma esfera comum. Diz respeito esse pilar a questões como concessão de asilos e política de imigração frente a terceiros países, criminalidade transnacional, extradição, investigação policial, nacionalidade, entre outras matérias.

Em 1994, já sob a égide do Tratado de Maastricht, iniciou-se o quarto processo de ampliação do espaço comunitário europeu, concluído – com êxito – com a adesão da Áustria, Finlândia e Suécia, a partir de 1º de janeiro de 1995. A “Europa dos Quinze”

é a conformação atual da União Européia, em que figuram Bélgica, Alemanha, França, Itália, Luxemburgo, Holanda, Dinamarca, Irlanda, Reino Unido, Grécia, Portugal, Espanha, Áustria, Finlândia e Suécia.

Entre as importantes disposições do Tratado de Maastricht, merece destaque a do seu então art. N.2¹³, que previa a realização de uma conferência de representantes dos Estados-membros em 1996, para avaliação e possível modificação do Tratado da União Européia. Dando cumprimento àquela norma, foi realizada, entre 29 de março de 1996 e 18 de junho de 1997, a Conferência Intergovernamental (CIG) que resultou na assinatura, em 2 de outubro de 1997, do Tratado de Amsterdam, instituidor de uma grande reforma nos textos “constitucionais” em que se funda a União (Tratado da União Européia e Tratado da Comunidade Européia).

Em linhas gerais, o Tratado de Amsterdam, em vigor desde 1º de maio de 1999, apresenta quatro grandes objetivos:

I. *Colocar o emprego e os direitos dos cidadãos no centro das atenções da União Européia* – Acompanhando as preocupações econômicas internacionais, o novo tratado insere, entre os objetivos da União, a manutenção de um elevado nível de emprego. Para tanto, prevê mecanismos de colaboração permanente entre a Comunidade e seus Estados-membros para a política de emprego, para a igualdade entre os trabalhadores e para a preservação da salubridade e da segurança no ambiente laboral.

II. *Suprimir os últimos entraves à livre circulação de pessoas e reforçar a segurança no espaço comunitário* – Reconhece o tratado que, para a livre circulação tornar-se uma realidade dentro da Comunidade, é preciso garantir a integridade e a segurança de todos os cidadãos contra o crime organizado, a xenofobia, o tráfico de entorpecentes, a corrupção e o terrorismo. Assim, entre outras medidas, ele consagra vários de seus artigos à cooperação entre os serviços

policiais e judiciais dos Estados-membros, além de garantir medidas a serem tomadas pela União, em caso de violação grave e persistente de direitos fundamentais por parte de um Estado-membro.

III. *Conceder à União a possibilidade de ter voz própria nas questões internacionais* – O Tratado de Amsterdam dá os primeiros passos para a “comunitarização” do segundo e do terceiro pilares em que se baseia a União Européia (“política externa e segurança comum” e “cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos”), substituindo o tradicional mecanismo do consenso por formas decisórias menos rígidas em alguns aspectos restritos (fronteiras externas, imigração, cooperação judicial, missões humanitárias, etc.).

IV. *Tornar mais eficiente a arquitetura institucional da União* – Pelo Tratado de Amsterdam, foram introduzidas algumas alterações institucionais que visaram dar mais celeridade e eficácia aos processos decisórios comunitários, notadamente àqueles referentes ao Parlamento, à Comissão e ao Tribunal de Justiça. Além disso, o novo tratado trouxe a lume um trabalho de simplificação de todos os textos fundamentais da União, mediante uma consolidação de fácil manuseio.

Com efeito, por meio do Tratado de Amsterdam, procurou-se dar solução a duas das mais renitentes críticas ao Tratado de Maastricht, nomeadamente a de que ele apresenta um déficit democrático¹⁴ e tem uma redação pouco clara e de difícil sistematização¹⁵. Mas o resultado obtido nas Conferências Intergovernamentais que originaram esse Tratado, embora tenha avançado bastante, ainda esteve longe de ser satisfatório.

Como forma de dar um tratamento mais lógico, transparente e sistêmico à estrutura jurídico-institucional da União Européia, o Parlamento Europeu vem, desde meados de 1989, acalegando a idéia de redigir uma Constituição Européia. Nesse sentido, já há, até mesmo, um anteprojeto pronto, de

autoria do professor espanhol Marcelino Oreja, aprovado pelo Parlamento Europeu, por meio da Resolução A3-0064/94 PE, de 10 de fevereiro de 1994.

Não se pode finalizar estas breves anotações sem mencionar que, em 31 de março de 1998, os quinze Estados-membros da União Européia deram início às negociações bilaterais sobre as condições de adesão com mais seis países candidatos ao ingresso na Comunidade, a saber: Chipre, República Checa, Estônia, Hungria, Polônia e Eslovênia. Há ainda cinco outros países que também apresentaram os respectivos pedidos de adesão – Bulgária, Letônia, Lituânia, Romênia e Eslováquia –, mas, cujas negociações só serão iniciadas tão logo sejam considerados suficientes os resultados das reformas que empreenderam. Em 26 de março 1999, durante o Conselho Europeu extraordinário de Berlin, os Chefes de Estado e de Governo dos quinze Estados-membros fecharam inúmeros acordos (consolidados sob o nome de “Agenda 2000”) que permitirão abrir caminho ao alargamento da União Européia a um primeiro grupo de países da Europa Central e Oriental.

Notas

¹ Agraciado com o Prêmio Nobel da Paz em 1926.

² A Sociedade das Nações foi um organismo internacional criado em 1920 pelos Estados signatários do Tratado de Versalhes, com o propósito de desenvolver a cooperação e garantir a paz. Em 1946, foi substituída pela Organização das Nações Unidas (ONU).

³ CHURCHILL, Winston. *The tragedy of Europe*. Discurso proferido em 19/9/46, na Zurich University. Internet (www.winstonchurchill.org) capturado em 10/2/99.

⁴ O Professor Vamireh Chacon (1995, p. 16) destaca que Monnet, um economista ligado à política, provinha de uma família de comerciantes de vinho e conhaque muito apreciados na Inglaterra e nos Estados Unidos. Com a família de hábeis exportadores, aprendeu, na prática, as regras do mercado europeu (concorrentes) e americano (consumidores), o que lhe valeu um extraordinário realismo na sua luta em favor da unidade européia.

⁵ Apud MIRALLES SANGRO, Pedro-Pablo. *La formación de la Unión Europea*. In: LINDE PANIAGUA et al., 1995, p. 28 (tradução nossa).

⁶ Id., *ibid.*, p. 30-31 (tradução nossa).

⁷ A década de 80, em razão da *Perestroika*, do avanço das conversações entre EUA e URSS e da relativa tranquilidade econômica internacional, sinalizou um dos momentos de maior confiança no processo europeu de integração.

⁸ MIRALLES SANGRO, *op. cit.*, p. 63-64.

⁹ Os n^{os} 2 e 3 do art. 79 da Lei Fundamental dizem respeito a quórum especial para reforma constitucional (dois terços) e cláusulas pétreas (pacto federativo e direitos fundamentais), respectivamente.

¹⁰ WESSELS, Wolfgang. *Evolución de la Comunidad Europea/Unión Europea*. In: OREJA, 1994, p. 99.

¹¹ Em 2 de maio de 1998, o Conselho Europeu decidiu que onze países membros constituiriam inicialmente a zona do euro (*Euroland*), a partir de 1º de janeiro de 1999: Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos e Portugal. Cumpre ressaltar que a trajetória europeia para a moeda única tem um dos seus principais marcos na criação do Sistema Monetário Europeu (SME), no Conselho Europeu de Bruxelas, em 1978. Como pedra angular daquele sistema, tem-se a instituição do ECU (*European Currency Unit*), uma unidade contábil que traduzia a relação entre o dólar e as moedas europeias e que passou a ser utilizada desde então como referência para o planejamento orçamentário das Comunidades e o recolhimento de direitos aduaneiros.

¹² Com justa razão, afirma Sánchez Ruiz (1998, p. 86-87) que é certamente no âmbito desse segundo pilar que a União Europeia parece mais distante de uma possível conformação estatal. Ao permitir que os seus membros conservem subjetividade internacional e políticas exterior e de defesa próprias, a União Europeia repele as formas tradicionais de federalismo, cuja marca característica é a centralização nos domínios das relações exteriores e da defesa.

¹³ “Uma conferência de representantes dos governos dos Estados-membros será convocada em 1996 para examinar, conforme os objetivos enunciados nos artigos A e B das disposições comuns, as disposições do presente tratado para as quais se previu uma revisão” (*apud* BERENBOOM & ZYLBERSTEIN, 1992, p. 296, tradução nossa).

¹⁴ “Poderes sujeitos a mecanismos de decisão parlamentar ao nível Estadual são transferidos para a União Europeia onde o processo de decisão, dominado pelos governos, é menos representativo e transparente” (MADURO, 1999, p. 5).

¹⁵ “Maastricht foi o ponto extremo da complexidade de um sistema só compreensível pelos especialistas e opaco para a maioria dos europeus. A técnica de acumulação de instrumentos internacionais sucessivos, a ampliação de competências por decisões

casuísticas (sob o amparo do art. 235), a definição paulatina do alcance da integração pelo ‘Case Law’ das sentenças do Tribunal de Justiça, a superposição de diferentes regimes, a formação de procedimentos cada vez mais singulares, tudo isso já não é aceitável.” (OREJA, Marcelino. *Estado actual del proceso de construcción europea: europa y el mundo en 1993*. In: OREJA, 1994, p. 24-25, tradução nossa).

Bibliografia

- ABELLÁN, Victoria, VILÀ, Blanca (dirección). *Lecciones de derecho comunitario europeo*. Barcelona : Ariel, 1995.
- BAGELLA, Michele. A experiência da CEE na integração econômica e jurídica. In: LANDIM, José Francisco Paes (coord.). *Direito e integração: experiência latino-americana e europeia*. Brasília : UnB, 1981. p. 97-117.
- BARBOSA, Renato de Medeiros. A utopia do parlamento europeu. *Seqüência*. Florianópolis, a. I, n.1, primeiro semestre de 1980. p. 37-44.
- BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da constituição*. São Paulo : Saraiva, 1996.
- BEREMBOOM, Alain, ZYLBERSTEIN, Jean-Claude. *Traité de Maastricht: Mode d'Emploi*. Paris : [s.n.], édition 10/18, 1992.
- BORCHARDT, Klaus-Dieter. *O ABC do Direito Comunitário*. Luxemburgo : serviço das publicações oficiais das comunidades europeias, 1994.
- _____. *A unificação europeia: as origens e o desenvolvimento da união europeia*. Luxemburgo : serviço das publicações oficiais das comunidades Europeias, 1995.
- CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra : Almedina, 1998.
- CARTOU, Louis. *L'Union Européenne: traités de Paris – Rome – Maastricht*. Paris : Dalloz, 1996.
- CHACON, Vamireh. *A unificação da europa*. São Paulo : Scipione, 1995.
- FONSECA, José Roberto Franco da. *A função jurisdicional na União Europeia na sua primeira fase: estudo de casos*. São Paulo : Instituto de Direito Internacional e Relações Internacionais/Departamento de Direito Internacional da Universidade de São Paulo, 1997.
- FORTE, Umberto. *União Europeia : direito das comunidades europeias e harmonização fiscal*. São Paulo : Malheiros, 1994.
- FRANCO, Francesco. Introdução sobre a Comunidade Econômica Europeia. *Revista da OAB*. [s.l. : s.n.], v. 20, n. 55, p. 141-153, set./dez. 1991.
- KUNZLER, Jacob Paulo, MACIEL, João Carlos. *O Mercosul e o mercado internacional*. Porto Alegre : Ortiz, 1995.

- LINDE PANIAGUA, Enrique et al. *Derecho de la Union Europea I: antecedentes, instituciones, fuentes y jurisdicción*. Madrid : Marcial Pons, 1995.
- MADURO, Miguel Poiaras. *A crise existencial da Constituição Européia*. Working Paper 2/99. Lisboa : Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, 1999.
- OREJA, Marcelino (dirección). *La Constitución Europea*. Madrid : Actas, 1994.
- ROCHÈRE, Jacqueline Dutheil de la. *Introduction au Droit de l'Union Européenne*. Paris : Hachette, 1995.
- SÁNCHEZ RUIZ, Ana Isabel. *Federalismo e integración europea*. Basauri (Bizkaia) : Instituto Vasco de Administración Pública, 1998.