
“Quo Vadis”, Europa? Uma Pergunta que Não Quer Calar*

Sonia de Camargo**

A AMPLIAÇÃO E SEUS ANTECEDENTES

Introdução

A idéia de uma “nova Europa” é um *slogan* que, tendo acompanhado o processo de integração europeia ao longo dos anos, adquiriu maior peso no seio da opinião pública nos anos 90, quando a então Comunidade Europeia, depois de quarenta anos de existência, se mobilizou em torno do primeiro Tratado da União, assinado em Maastrich em abril de 1992.

* Artigo recebido e aceito para publicação em junho de 2004.

** Diretora e professora/pesquisadora do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio).

Dez anos depois, um novo projeto sensibiliza os governos e as sociedades européias, não mais apenas em redor de um novo Tratado da União, e sim de um Tratado ancorado em uma Constituição que, abrigoando 25 Estados, seria a primeira da história da Europa. É a construção dessa “nova Europa” que pretendo analisar neste texto.

Na verdade, a União Européia defronta-se, desde maio do ano em curso, com uma dupla tarefa e uma dupla responsabilidade: a de, tendo incorporado a suas fronteiras geográficas e a seu projeto político-institucional dez Estados da Europa Central e Oriental, administrar o processo de maneira tal que os ganhos em legitimidade, identidade e coerência interna sejam amplamente assegurados; e a de reformular seus instrumentos jurídico-institucionais e seus procedimentos de decisão no sentido de adequá-los a esse novo cenário geopolítico e geoeconômico que se abre à sua frente.

São esses, portanto, os dois temas que constituirão o eixo central da minha reflexão: o da inclusão de novos membros ao quadro da UE e o da constitucionalização de sua nova arquitetura institucional. Para tanto, proponho-me, em uma primeira parte, a reconstituir os passos político-institucionais que conduziram a Europa do pós-guerra, fragmentada e enfraquecida, a uma Europa prestes a abranger todo o continente; e, em uma segunda, a reproduzir o debate institucional que cerca a atual construção européia.

Antes de abordar o tema propriamente dito, gostaria de fazer, rapidamente, algumas considerações teóricas sobre o debate conceitual que tem cercado a integração européia em suas diferentes fases do passado e em sua versão atual. Grande parte dele concentra-se na discussão entre funcionalismo/neofuncionalismo *versus* federalismo/institucionalismo, teorias que, no campo geral dos estudos sobre integração, se propõem a descrever e explicar acordos que unificam Estados antes separados.

Nesse sentido, e especificamente no caso europeu, grande parte da literatura sobre integração afirma que o método funcionalista, empregado por Monnet e Schuman nos anos 50 e nos que se seguiram, baseado em processos internos e mudanças graduais que ocorriam à revelia do controle de seus líderes, está ultrapassado. Autores europeus destacam que, já no começo dos anos 90, as discussões em torno da ratificação do Tratado de Maastrich mostravam o descontentamento com o modelo vigente de tomada de decisões, baseado em uma acomodação entre as elites, e o desencanto em relação ao sistema da União Européia, considerado pouco transparente. Segundo esta versão, é justamente a omissão deliberada dos objetivos últimos da integração e a multiplicação de esquemas de cooperação *ad hoc* que têm conduzido a Europa a uma situação na qual os cidadãos se tornam incapazes de encontrar o sentido da integração européia (Dehousse, 2000).

Competindo com o funcionalismo, a perspectiva federalista – que, mais do que uma teoria, é uma estratégia de integração (Kelstrup, 1998) – foi, especialmente no período que se estende, na Europa, dos anos 50 aos 80, o motor ideológico que inspirou várias tentativas e movimentos de se criar uma entidade política européia; todos sem sucesso. O princípio básico de uma solução federalista, seja qual for a modalidade, é o de que os líderes políticos dos Estados-membros devem reconhecer a necessidade de resolver problemas comuns por meio de estruturas federais mais abrangentes. Esta visão implica que uma pluralidade de atores, e não apenas governos, se põem de acordo em torno de um novo formato institucional (Schmitter, 2002). O projeto de Constituição Européia que está sendo agora discutido pelos governos e pelos cidadãos europeus é fruto do princípio federativo.

Essa solução deixa, porém, sem resposta uma pergunta que permanece latente, ou mesmo atuante: qual a motivação para que os líderes políticos nacionais passem seu poder para novas autoridades federais? Ou ainda mais paradoxalmente: por que Estados soberanos iriam, voluntária e repentinamente, passar adiante sua soberania? (Kelstrup, 1998)

Uma das hipóteses mais aceitas refere-se ao fato de que, neste momento, a União Européia, em plena fase de ampliação, acaba de incorporar dez novos Estados, processo que, de acordo com o cronograma já traçado, se estenderá por vários anos. Essa ampliação traz, inegavelmente, pressões transnacionais de tal ordem e peso que, mesmo para os líderes políticos, a transferência de soberania, parcial ou total, aparece como a melhor solução. Ligada a essa questão, uma outra pergunta se coloca: de que maneira se daria a transferência de soberania, na forma de passos graduais – e nisso a estratégia federalista se aproximaria da teoria neofuncionalista – ou de forma súbita?

Com efeito, o neofuncionalismo, que alguns autores chamam de “federalismo funcional”, faz de alguma maneira a ponte entre o funcionalismo e o federalismo clássicos. Sua idéia básica é que a integração regional pode, sob certas condições, avançar de forma gradual, passando de setores determinados já integrados para outros em novas áreas específicas. Se isto não se der, a integração regional não poderá avançar. Em termos europeus, esses autores consideram que, nos anos 50, foi necessário combinar as demandas federais com a integração funcional de áreas específicas. Como exemplo, trazem a formação da Comunidade do Carvão e do Aço, que se tornou possível a partir do momento em que seis Estados (a Europa dos “Seis”), ao integrarem determinados setores energéticos, deram impulso à integração de outros setores na mesma área. Igualmente, isso teria se dado na constituição da Comunidade de Energia Atômica (Euratom) e da Comunidade Econômica Européia (CEE), mostrando, ao contrário do que dizem seus críticos, que o neofuncionalismo introduz em sua reflexão a idéia de uma ação deliberada, e que, paralelamente, ao considerar que a Comissão Européia pode ter um papel importante na integração das comunidades, confia nas instituições e organizações supranacionais (*idem*).

Outras teorias e abordagens que se propõem a explicar a integração européia, sobretudo a partir do início dos anos 90, abrem um novo debate, dessa vez entre o institucionalismo intergovernamental e o

"Quo Vadis", Europa? Uma Pergunta que Não Quer Calar

institucionalismo supranacional. Ambas as vertentes enfatizam o papel das instituições, suas origens, sua história, suas estruturas internas e sua dinâmica para a compreensão da ação humana. Nesse contexto teórico, instituições são regras e práticas embebidas em estruturas de sentido e de recursos. Mudanças na ordem política envolvem não apenas a reorganização e a realocação de recursos, mas também a reconceituação e modificação das expectativas, preferências, aspirações, mentalidades e identidades. Nesse movimento de transformação, "instituições importam", independentemente do nível em que estiverem situadas (Lindner e Rittberger, 2003).

No caso que estamos examinando, o atual processo de reorganização do poder envolve enormes desafios derivados de uma longa tradição institucional baseada nos princípios da soberania de Estado e da sua autodeterminação. A União Européia é habitada por diferentes visões de possíveis comunidades políticas e formas de governança. Há uma forte divergência de opinião entre o papel da União em relação aos Estados nacionais e o próprio papel da política e em relação à economia e à sociedade (Olsen, 2000).

Na realidade, a razão principal dessas diferenças na compreensão do processo de integração se deve, especialmente, ao caráter complexo e dinâmico do sistema político, social e econômico que está sendo criado no continente. Em um contexto de transformações profundas, em que fronteiras geográficas e estruturas institucionais estão sendo ampliadas e modificadas, e instituições políticas repensadas, os europeus – governos, cidadãos, opinião pública em geral – querem respostas para perguntas que eles se fazem sobre o próprio futuro da União Européia, de seus Estados-membros e das pessoas que neles habitam ou passarão a fazê-lo.

Para dar respostas a essas indagações, muitas outras teorias e abordagens – não examinadas aqui e não necessariamente ligadas ao campo específico dos estudos sobre integração regional – têm ampliado as possibilidades de uma maior compreensão do caso europeu. Sem ter

tido, porém, a intenção de desenvolver neste texto uma discussão de caráter teórico mais geral, recortei as abordagens que me parecem com maior presença analítica ao longo de todo o processo.

Isso me permitiu definir algumas das questões que caracterizaram a integração europeia durante seu longo percurso de meio século. Em termos gerais, seu projeto nunca pretendeu ser apenas uma forma de cooperação entre Estados, nem um regime internacional clássico. Apesar de suas diferentes formulações, sempre esteve presente a perspectiva de formação de uma entidade política nova, com algum grau de independência em relação aos Estados individuais. Nesse sentido, distingue-se do sistema de Estados moderno, constituindo-se como um fenômeno regional e ao mesmo tempo multidimensional, na medida em que aglutina uma pluralidade de aspectos – políticos, econômicos, sociais, culturais, institucionais –, o que exige que se tenha uma visão particular de cada um deles e de suas relações recíprocas e, paralelamente, uma visão conjunta do processo.

Em razão dessa diversidade crescente de atores, aspectos, dimensões, percepções, especialmente em uma conjuntura em que mudanças político-institucionais se precipitam, o debate teórico e os estudos empíricos serão cada vez mais numerosos e deverão se abrir em várias direções. É de posse dessas ferramentas que os governos e cidadãos europeus poderão escolher o melhor caminho para alcançar os objetivos desejados.

A Trajetória da Ampliação

Começando por examinar o presente processo de ampliação, tal como foi se dando a partir dos anos 90, vemos que, em termos imediatos, a UE alcançou seu objetivo em 1^o de maio de 2004 ao incorporar, aos seus quinze membros, dez novos Estados pertencentes à Europa Central e do Leste, de acordo com o que fora definido em uma primeira fase de negociações. Ao mesmo tempo, a previsão é que, em

um prazo de aproximadamente dez anos, o número de 25 membros será amplamente ultrapassado.

Desde o início das negociações de adesão houve clareza na UE das dificuldades e conseqüências que acompanhariam o processo que então se abria, dadas as características dos Estados que pretendiam incorporar-se e, como decorrência, a necessidade de uma preparação cuidadosa dos candidatos. Estratégias de adesão começaram a ser desenhadas já no começo dos anos 90, tornando explícitos, no Conselho Europeu de Copenhague, em dezembro de 1993, os critérios de acesso. Seguiu-se a questão da capacidade administrativa dos países aspirantes, discutida no Conselho de Madri, em dezembro de 1995, e, em 1997, o Conselho de Luxemburgo reforçava as propostas da Comissão Européia contidas no Documento "Agenda 2000". Os países candidatos passaram então a ser alvo de um acompanhamento individual destinado, especificamente, a prepará-los para a adoção do acervo comunitário acumulado em cinquenta anos, compromisso obrigatório e inadiável.

Em dezembro de 1998, já definidos os primeiros candidatos, iniciaram-se as negociações de adesão com a Polônia, Hungria, República Tcheca, Eslovênia, Estônia e Chipre. No ano seguinte, em dezembro de 1999, no âmbito do Conselho Europeu de Helsinque, novas negociações foram feitas com seis outros Estados: Eslováquia, Letônia, Lituânia, Bulgária, Romênia e Malta. Desses doze países, dez foram avaliados aptos para se incorporarem a curto prazo, enquanto dois outros, Chipre e Malta, da bacia do Mediterrâneo, continuaram em processo de negociação, ao mesmo tempo que a Turquia, apesar de também representar para a Europa um elemento de equilíbrio no Mediterrâneo, passou a ser vista apenas como um país com possibilidades de, no futuro, fazer parte da União Européia. Nessa mesma ocasião, ficou definido que os dez Estados já aceitos fossem incorporados plenamente até 1^o de maio de 2004, para que pudessem participar

das próximas eleições para o Parlamento Europeu previstas para julho deste ano.

Paralelamente às discussões sobre as estratégias de adesão, que punham na mesa o dever de casa dos países que aspiravam a tornar-se candidatos, a UE definia suas próprias tarefas e compromissos, voltados especialmente para a adaptação de suas instituições e procedimentos, no sentido de assegurar, na fase pós-ampliação, a integração plena do conjunto de seus 25 Estados. Nesse sentido, duas Conferências Intergovernamentais (IGCS) foram realizadas: uma em Amsterdã, em junho de 1997, e outra em Nice, em dezembro de 2000, ocasião em que o Conselho Europeu deu início ao processo de ampliação.

Além dos países que já atravessaram as fronteiras da UE, a lista dos membros prospectivos pode ser mais longa do que a dos trinta candidatos previstos para os próximos anos. Dentre eles, a Suíça e a Noruega, que há bastante tempo receberam o reconhecimento explícito de suas ambições européias, e a Ucrânia, que, no Conselho Europeu de junho de 2001, viu suas aspirações também reconhecidas. Os pretendentes mais recentes e que ainda não obtiveram o *status* de candidatos são cinco países da região dos Bálcãs: a Bósnia-Herzegóvina, a Croácia, a Iugoslávia, a Macedônia e a Albânia. Com estes, a UE assinara, anteriormente, um “Pacto Europeu de Estabilidade”, por meio do qual a União se propunha a estabelecer um novo tipo de relação contratual que levasse em conta a situação individual de cada país, tomando como ponto de partida seu anseio de aderir à UE. A mais longo prazo, alguns analistas prevêem o acesso da República da Belarus, da Geórgia e da Armênia, ainda que a UE não tenha tomado uma posição oficial sobre a questão. Finalmente, o Marrocos pode ser mencionado como possível candidato, ainda que a União tenha declarado que, de acordo com os critérios atuais, esse país não é elegível para membro pleno (Philippart e Sie Dhian Ho, 2001).

“Quo Vadis”, Europa? Uma Pergunta que Não Quer Calar

Não é a primeira vez que a UE, então Comunidade Européia, amplia suas fronteiras. Tendo como núcleo inicial a França e a recém-instituída República Federal da Alemanha, que se reuniram, em 1951, em torno da Comunidade do Carvão e do Aço, a esse núcleo logo se incorporaram a Itália e os três países do Benelux (Bélgica, Holanda e Luxemburgo), constituindo-se, pela assinatura do Tratado de Paris, a chamada “Europa dos Seis”. Em 1973, três novos Estados foram incluídos, o Reino Unido, a Dinamarca e a Irlanda; em 1981, a Grécia; em 1986, Portugal e Espanha; em 1995, a Áustria, a Finlândia e a Suécia; e, finalmente, no início de 2004, os dez Estados já mencionados.

Diferenças acentuadas separam, porém, esses processos de adesão daquele que a UE está vivendo no presente. Em primeiro lugar, ainda que nas ocorrências anteriores tenham sido incluídos países com um passado recente de autoritarismo, como nos casos da Espanha, Portugal e Grécia, pesquisas comparadas sugerem que o compromisso deles com valores e formas democráticas de governo acompanhou passo a passo o aprofundamento de sua adaptação doméstica e de sua integração regional.

O processo atual de adesão é claramente mais complexo se pensarmos que aos 380 milhões de habitantes se acrescentaram, neste começo de ano, mais 80 milhões, espalhados em dez Estados pertencentes à “outra Europa”, isto é, àquela que traz em sua bagagem cinco décadas de regime comunista e que está simultaneamente vivendo processos fundamentais e múltiplos de transformação. Essa diversidade, logicamente, produz dúvidas e inquietações nos países que, já fazendo parte da UE, se perguntam se esse processo não colocará em perigo o que já foi alcançado, isto é, seu patrimônio jurídico-institucional, e se não trará uma diminuição da capacidade de agir das suas instituições.

Certamente, as dificuldades de adaptação e integração dessas democracias recentes são maiores do que foram nos processos anteriores. Elas se depararão com a tarefa de constituir ou reconstituir uma sociedade civil e instituições democráticas, de respeitar os direitos humanos e as liberdades civis, isto é, de adequar-se ao que constitui o acervo comunitário, cujo volume e complexidade aumentaram substancialmente desde as adesões anteriores. Há ainda o fato de que seu nível de desenvolvimento econômico, sendo significativamente mais baixo do que o dos países-membros da União, vai exigir políticas de nivelamento e de distribuição de recursos que podem gerar resistências por parte dos membros que ainda dependem de benefícios e subsídios comunitários (*idem*).

Esta questão merece ser vista sob um outro ângulo, na medida em que o que preocupa alguns governos e cidadãos europeus não é apenas a diferença, na esfera da cultura política, entre a “pequena” e a “grande” Europa, ou em seu nível de desenvolvimento, mas também a diferença filosófica em termos de identidade. Nos processos anteriores de adesão, mesmo que tivessem sido marcados por conflitos, havia a percepção da existência de uma identidade e de um destino comuns que não parecem estar presentes no atual relacionamento com a Europa Oriental. No que se refere a este ponto, a descoberta do Leste pelo Ocidente na última década levantou novos questionamentos em relação à dimensão cultural. Alguns analistas argumentam que as diferenças culturais que geraram pontos controversos são simplesmente uma consequência temporária do comunismo. Outros consideram que elas têm suas raízes em um passado histórico anterior, que se caracterizou mais por distanciamento do que por proximidade. Segundo eles, foi justamente a separação entre os dois pólos, durante a Guerra Fria, o que tornou possível a integração da Europa Ocidental (Motoc, 2000).

Um segundo desafio tem a ver com o fato de que a incorporação do sistema jurídico europeu constitui um requisito básico para que os

países do Leste possam se integrar aos do Ocidente. Se falharem em incluir em suas práticas os critérios estabelecidos em Copenhague, não poderão participar no processo de integração continental. Some-se a isto a circunstância de que, na medida em que a Europa pós-Guerra Fria – ao contrário do que ocorrera em etapas anteriores, quando era formada por um número mais reduzido de Estados – tem maiores dificuldades em estabelecer um acordo entre as elites e o público em geral sobre a verdadeira natureza da ampliação, a integração não será fácil nem necessariamente bem-sucedida (Zielonka, 2000).

De qualquer maneira, em uma conjuntura em que o Muro de Berlim e a Cortina de Ferro ruíram, o desafio que se apresenta agora para o continente europeu é a unificação de todo o seu espaço econômico, político e social. Não se trata mais da “pequena Europa” nascida, nos anos 50, fruto da solidariedade franco-alemã, e sim da “grande Europa” que, gradualmente, está sendo política e socialmente reconstruída (Martins, 2004).

É preciso levar em conta, porém, que a diversidade não é necessariamente um fator de ameaça à unidade européia. Este princípio está escrito e garantido em seus diferentes tratados que, ao definirem a UE como uma união de valores e ação, não enclausura a identidade européia dentro de dimensões geográficas fixas ou dentro de comunidades puramente determinadas pela história. Ao separar a cidadania da UE da noção de *volk* europeu, o modelo apresenta os fundamentos que permitem construir uma comunidade política aberta e democrática (Philippart e Sie Dhian Ho, 2001).

Mas se a diversidade não é necessariamente um problema, ela pode se tornar, quando, referida ao nível de desenvolvimento socioeconômico de seus países-membros, não se encontram meios de minimizar as assimetrias. Ou quando, referida às diferentes culturas de que suas nações são portadoras, não se encontra uma base de aproximação

que as torne parceiras de um mesmo destino, ou ainda quando a situação geopolítica de cada país não permite que se desenhem fórmulas capazes de unificar a política externa e a de segurança e defesa do continente.

A QUESTÃO INSTITUCIONAL NO PASSADO E NO PRESENTE

A História da Construção Institucional da UE

Voltando-me, agora, para a questão institucional é, justamente, no contexto da perspectiva de ampliação que se gerou na Europa um debate público intenso que, tendo nos anos 90 tomado a forma de uma dicotomia entre os que defendiam, como prioridade, a ampliação de suas fronteiras e os que tinham como opção primeira o aprofundamento de seu modelo institucional, evoluiu para a percepção de que não se trata de duas opções alternativas ou separadas no tempo. Ambas passaram a ser vistas como imperativos políticos complementares para o desenvolvimento e a governabilidade da União Européia, na medida em que uma Europa que já optara por se estender aos países do Leste e do Sudeste do continente, só poderia funcionar e avançar se suas instituições e processos de decisão fossem reformulados e consolidados.

A indagação sobre que estrutura institucional seria a mais adequada para governar uma Europa de vocação continental é uma discussão antiga, iniciada nos anos 50, em uma conjuntura de um continente dividido, em que a integração de todos os seus países aparecia como uma resposta a séculos de um precário equilíbrio de poder que culminara nas duas guerras mundiais entre 1914 e 1945.

"Quo Vadis", Europa? Uma Pergunta que Não Quer Calar

Nesse contexto, a convicção inicial era da necessidade de reintegrar a Alemanha Federal no concerto das nações ocidentais, convicção que levou Robert Schuman, ministro dos Negócios Estrangeiros da França, e Jean Monnet, alto funcionário do governo francês, a fazerem, em maio de 1950, uma declaração em que expunham a visão de uma futura "Federação Européia" como única forma de preservação da paz. Esta proposta, concretizada pela assinatura do Tratado de Paris em abril de 1951, tornava público o oferecimento da França à República Federal da Alemanha de pôr em comum suas produções de carvão e aço, juntando, assim, uma solução técnica a objetivos políticos mais amplos: de um lado, eliminar a oposição secular entre esses dois países; de outro, romper com a dependência em relação aos Estados Unidos e, simultaneamente, opor-se ao avanço soviético, traduzido, naquele momento, pela influência crescente dos partidos comunistas no interior dos próprios Estados europeus.

Em termos institucionais, porém, o modelo de federação européia, proposto nessa ocasião, não foi totalmente implementado no decorrer do processo de integração, dadas as divisões no interior da própria França e as resistências em transferir soberania por parte dos demais Estados europeus. A principal oposição foi a do general francês Charles de Gaulle que, estando de acordo com os objetivos políticos gerais propostos, considerava que eles deveriam ser alcançados a partir do fortalecimento da França como poder central em um espaço integrado por meio de laços cooperativos, ao contrário de Jean Monnet, cuja idéia básica se apoiava na obsolescência do princípio da soberania nacional. Contudo, De Gaulle terminou por aceitar a aliança franco-alemã por acreditar que ela não ultrapassaria os limites de um acordo puramente setorial. A decisão final tomou, então, uma dupla direção: de um lado, optou-se pela criação de um Executivo Europeu independente para o qual competências deveriam ser transferidas de acordo com normas jurídicas definidas, em processo a ser monitorado por um Tribunal de Justiça autônomo; de outro, pela criação de

um Conselho de Ministros com representação dos Estados e de uma Assembléia Parlamentar com representação das diferentes sociedades nacionais.

Dessa maneira, a idéia da integração do espaço europeu que inspirou o estabelecimento, pelo Tratado de Paris, assinado em abril de 1951, da primeira Comunidade Européia, a do Carvão e do Aço, teve várias matrizes que estiveram presentes, com maior ou menor ênfase, ao longo de sua história. Essa pluralidade de inspirações se concentrou basicamente na dicotomia entre uma Europa Federal e uma Europa de Estados, tendo uma ou outra dessas alternativas um peso diferente em cada conjuntura.

Detalhando melhor essa trajetória, verifica-se que, nos anos 50, no rastro do Tratado de Paris, surge uma segunda tentativa de “federalismo parcial” com a proposta de criação de uma Comunidade Européia de Defesa, que previa a constituição de um exército comum europeu colocado sob a autoridade de um ministro europeu de Defesa e cujos contingentes seriam fornecidos pelos Estados-membros. Esse projeto de uma Europa militar, que aparecia como uma forma de poder resolver a espinhosa questão do rearmamento da Alemanha, uma vez que o exército europeu ficaria submetido a uma Assembléia Parlamentar Européia eleita por sufrágio universal, trazia embutido a idéia de constituição de uma futura comunidade política federal ou confederal baseada na separação dos Poderes e em um sistema representativo de duas Câmaras. O projeto, discutido ao longo dos anos de 1953/54, e que foi finalmente ratificado por cinco Estados da “Europa dos Seis”, não foi aprovado pela Assembléia Nacional Francesa, por ser percebido como de inspiração claramente federalista.

A rejeição da proposta de uma União Européia de Defesa afastou, por alguns anos, a idéia de formação de uma União Política, que deveria englobar a Comunidade do Carvão e do Aço e a de Defesa e os poderes relativos a uma política externa comum. A prioridade foi

"Quo Vadis", Europa? Uma Pergunta que Não Quer Calar

deslocada, no período, para a realização de um objetivo econômico imediato: a implantação de um mercado comum que, racionalizando a produção e trazendo bem-estar à população, consolidaria o projeto de estabelecimento de uma comunidade econômica e monetária.

Prosseguindo nessa trajetória, é assinado o Tratado de Roma, em março de 1957, que institui a Comunidade de Energia Atômica (Euratom) e a Comunidade Econômica Européia (CEE). Pelas mesmas razões que cercaram a não-aprovação da União Européia de Defesa, especificamente pela existência de uma política nuclear francesa desenvolvida por De Gaulle, a Euratom não pôde realizar seu potencial efetivo. Quanto à CEE, refletindo as dificuldades acima descritas, orientou-se basicamente para o aspecto econômico-comercial nas relações intra-européias e intra-ocidentais, única dimensão em que existia consenso.

Em 1967, a estrutura tripartite estabelecida pelo Tratado de Roma – um Conselho de Ministros e uma Comissão Executiva para cada uma das três comunidades – é fundida, criando-se um sistema institucional único e seus diversos órgãos, com funções similares. Com essa reforma, o Conselho de Ministros, cuja presidência passa a ser exercida sucessivamente por cada um dos Estados-membros por um período de seis meses, torna-se o órgão decisório da Comunidade Européia, consolidando, assim, seu caráter intergovernamental. No que se refere à Comissão Executiva, sua natureza supranacional é assegurada pelo fato de que seus membros passam a ser nomeados de comum acordo pelos governos comunitários por um prazo de quatro anos, durante os quais os comissários atuam com total independência, só podendo ser demitidos pelo Parlamento. Quanto ao Tribunal de Justiça, também de caráter supranacional, é formado por juízes designados de comum acordo pelos Estados-membros por um período de seis anos. Já o Parlamento, constituído até 1970 por representantes dos parlamentos nacionais, adota, em 1976, a eleição por sufrágio universal direto.

Essa homogeneização institucional, que fora pensada inicialmente como uma etapa na constituição de uma União Européia regida por um tratado único – objetivo que não se realizou, dadas as diferenças de concepção de suas lideranças –, se volta, no contexto dos anos 70, para a construção do mercado comum e para a constituição de uma futura união econômica e monetária, cujo primeiro passo foi aperfeiçoar a política agrícola comum.

Mas a idéia da criação de uma União Política não se desvanecera, e uma nova tentativa foi feita em 1981, na forma de um projeto de Tratado da União elaborado por uma Comissão Institucional do Parlamento Europeu presidida por Altiero Spinelli. Nele ressuscitava-se a perspectiva federalista, em que o Conselho, ou os representantes europeus no Parlamento, eleito por sufrágio direto e universal, tinha a missão de redigir um projeto definitivo de União Européia.

Sem entrar aqui em detalhes técnicos, todo o jogo institucional do novo projeto se apoiava no princípio da “subsidiariedade”, cuja formulação explícita, pela primeira vez debatida no âmbito da Comunidade, afirmava que a “União deveria realizar, em conjunto, unicamente, aquelas funções que pudesse empreender de maneira mais eficaz que os Estados-membros o fariam separadamente, em particular aquelas cuja realização exigisse a ação da União, dado que suas dimensões ou seus efeitos superavam as fronteiras nacionais”. O texto, aprovado por 237 votos, 31 contra e 43 abstenções, era endereçado aos parlamentos nacionais, convidados a convencer seus próprios governos a ratificá-lo. O resultado foi negativo já que apenas o parlamento italiano ratificou o projeto.

Apesar do insucesso, a mobilização gerada por esse episódio reativou o debate sobre a construção institucional européia, dando lugar à aprovação, em dezembro de 1985, do Ato Único Europeu, posto em prática a partir de julho de 1987. Esse novo instrumento não retomou o debate sobre as articulações entre a esfera nacional e a supranacio-

"Quo Vadis", Europa? Uma Pergunta que Não Quer Calar

nal, limitando-se a algumas reformas dos tratados já existentes, sem alterar sua natureza. Sua racionalidade era fundamentalmente econômica, em que normas e instituições estavam voltadas para a realização do mercado único que previa um espaço sem fronteiras, no qual a livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais ficaria plenamente assegurada, assim como a coesão econômica e social, indispensável para permitir uma ampla adesão ao projeto que deveria incluir os países menos desenvolvidos do sul da Europa. Paralelamente, o Ato Único Europeu teve ganhos institucionais e jurídicos efetivos, entre eles, a introdução, na esfera jurídica da cooperação européia, de novos setores, como a política externa e a cooperação regional, que não apareciam de forma explícita no Tratado de Roma, e do tema do meio ambiente, uma exigência nova de toda a comunidade.

Dentro desse quadro de perdas e ganhos, a exigência de cooperação política foi, certamente, a menos atendida pelo Ato Único, não tendo apresentado, efetivamente, modalidades novas. No que se refere à esfera das relações interinstitucionais, o procedimento de cooperação Comissão/Conselho, previsto pelo princípio da subsidiariedade, não tornou mais transparente o sistema comunitário de tomada de decisões, dando nova munção aos que, dentro da Comunidade, lutavam pela diminuição do chamado "déficit democrático".

Esses são alguns dos impasses que acompanharam a marcha da construção européia até a assinatura do Tratado da União, em Maastrich, em 7 de fevereiro de 1992, posto em vigor em pouco mais de um ano. O Tratado pode ser visto a partir de uma dupla perspectiva: por um lado, recuperou a idéia antiga e um pouco vaga de União Política, mais próxima depois da queda do Muro de Berlim e da rápida reunificação da Alemanha; por outro, absorveu a proposta de União Econômica e Monetária que fora formulada por Jacques Delorme em 1988, definindo os prazos e os passos para o estabelecimento de uma moeda e de um Banco Central únicos. Contudo, deixou de fora a iniciati-

va franco-alemã lançada em 1990 pelo chanceler Helmut Kohl e pelo presidente François Mitterrand que enfatizava a necessidade de reunir a União Econômica à União Política, fazendo com que marchassem em um mesmo ritmo. Isto não ocorreu, na medida em que a primeira avançou no sentido da radicalidade de suas normas e regras, enquanto a segunda preservou as duas estratégias que, durante quase meio século competiram e se conjugaram na construção da Europa Comunitária: a da integração e a da cooperação.

De qualquer maneira, o Tratado de Maastrich reuniu os instrumentos anteriores e avançou no sentido de dar um contorno definido às políticas externa e de segurança e defesa. E, paralelamente, mesmo não tendo incorporado a proposta de reunir a União Política à Econômica e Monetária, deixou em aberto o projeto de uma Europa Federal, vista por muitos como necessária, especialmente depois que a queda do Muro de Berlim, com a conseqüente unificação da Alemanha, deu a largada para se pensar em uma abertura em direção ao Leste.

Mas a tentativa de conciliar posições muitas vezes opostas relativas à natureza e às finalidades da unificação européia contribuiu para que a receptividade dos Estados-membros, no momento de aprovação do Tratado, não fosse a esperada. Sua falta de precisão, permitindo múltiplas leituras, trouxe para os eleitores europeus mais dúvidas do que certezas sobre a natureza e o significado real do que lhes estava sendo oferecido.

Por outro lado, não se pode esquecer que às dificuldades internas se somavam as externas decorrentes das alterações no equilíbrio geopolítico do continente causadas pelo fim da Guerra Fria e da grave crise na economia mundial, cujos efeitos sobre a população dos países europeus dificultavam suas opções. Com efeito, no momento em que o novo Tratado da União era apresentado à população européia, a tão falada “fortaleza européia” defrontava-se com a desintegração do antigo bloco do Leste, com a fragmentação da Europa Central e a queda

"Quo Vadis", Europa? Uma Pergunta que Não Quer Calar

do Muro de Berlim, o que transpunha para as margens da Comunidade Européia focos de conflito de diferentes modalidades e turbulências monetárias que punham em questão a decisão aprovada em Maastrich de avançar na direção de uma União Política, de uma moeda única e de um Banco Central independente antes do fim do século.

Nesse sentido, a virada efetiva na evolução da União Européia foi marcada pelo Conselho Europeu, reunido em Helsinque em dezembro de 1999, ocasião em que os chefes de Estado e de governo tomaram a decisão de elevar para doze o número de países admitidos a negociar sua adesão à União. Destes, dez seriam incorporados até 2004 e os outros dois, a mais longo prazo, ao mesmo tempo que a Turquia, como já foi assinalado, passava a ser considerada como possível futura candidata – apesar das fortes resistências de alguns países e sociedades européias –, uma vez que constituía um elemento estratégico no equilíbrio europeu do Mediterrâneo.

As principais perguntas que os europeus se faziam naquela ocasião, e continuam a se fazer, diante da perspectiva de, em um horizonte de aproximadamente dez anos, a União Européia passar de quinze para mais de trinta membros, são as seguintes: o que confere identidade aos europeus e os une enquanto tais? quais são as falhas da construção européia que é necessário corrigir? qual o modelo institucional que lhe daria maior legitimidade e garantiria melhor funcionamento e maior eficácia a seus procedimentos de decisão e a suas perspectivas de homogeneidade? a Europa precisa de uma Constituição? quais os instrumentos que aproximariam mais a União a seus cidadãos, isto é, como se poderia corrigir o déficit democrático existente?

Estas perguntas, entre outras, abriram caminho para intensas discussões entre juristas, cientistas políticos e elites políticas em toda a Europa que, instigados por uma conferência realizada na Humboldt University de Berlim, proferida pelo ministro dos Negócios Exterio-

res da Alemanha, Joschka Fischer, em maio de 2000, marcaram o início do novo debate institucional na UE.

O Debate Institucional no Presente

Foi assim que, afirmando afastar-se, durante o tempo que durasse a palestra, de sua condição de ministro das Relações Exteriores da Alemanha e de membro de seu governo, Joschka Fischer se propôs não a apresentar a posição do governo federal, mas a contribuir para uma discussão, que já começara há tempos no âmbito da opinião pública, a propósito da finalidade da integração europeia e de seu acabamento final.

Colocando-se, então, na condição de europeu convicto e de parlamentar alemão, Fischer tenta responder à pergunta que todos se fizeram, implícita ou explicitamente, ao longo da história da construção europeia: “*Quo vadis, Europa?*” (Fischer, 2000:32). Sua resposta foi categórica: a Europa tem que avançar até atingir sua integração plena, do contrário, se recuar um passo ou simplesmente ficar imóvel diante do já adquirido, toda a população europeia pagará um preço altíssimo.

Os argumentos apresentados por Fischer tinham por base a convicção de que o sistema institucional europeu que fora criado para administrar seis Estados-membros, mesmo tendo, gradualmente, transformado alguns de seus procedimentos e instituições, não tinha capacidade para enfrentar os desafios que, no presente, surgiam à sua frente, especialmente o de uma ampliação que poderia chegar a mais de trinta Estados e o de uma política externa e de segurança e defesa comuns. Como imaginar, se perguntava ele, um Conselho Europeu com trinta ou mais chefes de Estado e de governo? Como conseguir conciliar interesses diferentes, adotar decisões e ao mesmo tempo agir em um espaço político tão amplo e diversificado? Como evitar

que a União perca, definitivamente, qualquer nível de transparência e que os compromissos não sejam, cada vez mais, impalpáveis e difíceis de serem concretizados?

Prosseguindo nessa direção, Fischer expõe os contornos do que deveria ser o novo modelo institucional europeu. Sua idéia básica era a necessidade de transição de uma confederação, fundamentada em uma cooperação intergovernamental e em uma união de Estados como a existente, para uma parlamentarização total, dentro do quadro de uma federação. Esta seria dotada de um parlamento e de um governo europeus, que exerceriam, respectivamente, o poder legislativo e o executivo, e deveria estar ancorada em um tratado constitucional que assegurasse os direitos humanos e civis da população e regulasse a divisão de soberania entre as instituições da União e os Estados nacionais. Neste ponto, o ministro Fischer distanciava-se do conceito de um superestado europeu, transcendendo e substituindo as democracias nacionais (Borzel e Risse, 2000).

Contudo, mesmo que em relação a esses pontos houvesse consenso, Fischer estava consciente das críticas que viriam de diferentes lugares à sua proposta e que tinham como denominador comum o temor de que, sendo a Europa um continente repleto de povos, culturas, línguas e histórias diversos, os Estados nacionais, que faziam parte da sua tradição institucional, não fossem preservados, especialmente em uma conjuntura em que a globalização e a europeização criavam superestruturas distanciadas dos cidadãos e dos atores anônimos (Olsen, 2000).

Antecipando-se a essas objeções, Fischer afirmava que o modelo de federação que propunha preservava os Estados nacionais e não eliminava suas instituições, procurando associá-las ao processo. Avançar na integração europeia só seria factível, segundo ele, se esse movimento se realizasse sobre a base de uma partilha de soberania entre a Europa e o Estado-nação. Ligada a essa visão, uma outra questão era

motivo de preocupação: a consciência de que uma federação de Estados e de cidadãos, democrática e politicamente unida, não seria realizável se o método até agora aplicado de uma integração progressiva desprovida de um modelo que prefigurasse o resultado final continuasse a ser utilizado. Com efeito, para Fischer, se o método fora útil para a integração econômica de um pequeno grupo de países nos anos 50, ele se mostrara de pouca utilidade no caso da integração política e da democratização da Europa nos anos 70 e 80, quando diferentes setores, que não conseguiam progredir em conjunto, aderiram ao sistema de múltiplas velocidades, como se deu com a união econômica e monetária. O que então se poderia dizer de um contexto de crescente diferenciação em que domínios cada vez mais vastos de cooperação intergovernamental se acrescentarão à integração existente? Para Fischer, dados os limites do “método Monnet” para a realidade da Europa de 2004, duas soluções se apresentavam: ou o conjunto dos Estados-membros tentava um salto na direção de uma integração plena e se punha de acordo sobre um tratado constitucional europeu ancorado em uma Constituição, ou um pequeno grupo de Estados formado por aqueles capazes e prontos para avançar no caminho da integração se constituiria como um “núcleo duro” ou “centro de gravidade” que alavancaria o processo (Fischer, 2000). O sentido desta última alternativa foi também incorporado por Jacques Delors, Helmut Smith e Valéry Giscard d’Estaing que, descrentes das fórmulas funcionalistas anteriormente adotadas, formularam possíveis soluções, todas confluindo para a formação de um núcleo central composto, seja pelos seis países fundadores da Comunidade Européia, seja pelos onze que constituíam a zona do euro.

Essa solução, contudo, representa um paradoxo se nos reportarmos ao discurso oficial dos líderes europeus, para quem a reunificação de todo o continente europeu, além de ser um ideal e um desafio que remonta aos primórdios de sua integração, apresenta razões geopolíticas consistentes. A proposta de constituição de um centro de gravida-

"Quo Vadis", Europa? Uma Pergunta que Não Quer Calar

de dentro da União como forma de preservar o processo de integração após a ampliação retira espaço para que sejam incluídos nesse modelo os pontos de vista e os interesses dos novos integrantes da UE. A questão implícita nesta proposta é que existiria uma diferença essencial na percepção sobre a integração e suas possibilidades reais entre os Estados europeus que estão sendo ou que virão a ser incorporados e os membros mais antigos (Motoc, 2000).

Na realidade, diferenças de percepção existem em vários sentidos. O debate sobre a necessidade de um núcleo de vanguarda no centro da UE é conduzido, basicamente, de uma perspectiva europeia ocidental. Os países da Europa do Leste consideram-no um pesadelo porque condena os Estados pós-comunistas a permanecerem como periferia (Zielonka, 2000). Divergências também são claras no que se refere ao próprio modelo institucional previsto. Os argumentos que os Estados do Leste fazem para justificar sua dificuldade em aceitar a criação de uma federação com ou sem um "núcleo duro" derivam, em primeiro lugar, da falta de uma forte tradição federal nessa parte do continente. Sua memória mais recente está associada ao que ocorreu na Iugoslávia, cujo desmembramento foi causa de uma forte instabilidade internacional. Em segundo, tem a ver com a ênfase que esses países dão à preservação da soberania, valor recentemente adquirido que temem possa dissolver-se dentro da União Europeia. Mas, por outro lado, esses países estão fortemente motivados para se integrar à UE em razão dos resultados obtidos pelos países ocidentais menores ou menos desenvolvidos que se incorporaram anteriormente. A perspectiva de sucesso econômico é um elemento importante para explicar a forte atração que sentem pela UE (Motoc, 2000).

Nessa discussão, é preciso levar em conta dois fatores adicionais: o primeiro, que o ideal que cerca a integração europeia tem de ser acompanhado de uma compreensão comum dos valores, o que não ocorre automaticamente como muitos supõem; da mesma maneira, que a noção de identidade europeia é mais uma questão de desejo do

que uma vivência garantida, tendo, portanto, que ser construída; o segundo, que um dos desafios mais importantes que se apresentam para os países do Leste é a transposição das regras comunitárias à sua legislação nacional, mesmo que esta transposição seja feita gradualmente. Isso significa que o acesso a uma organização internacional como a UE tem, como condição básica, a aceitação de certas regras positivas e processuais, que nem sempre fazem parte de sua própria história ou de seu acervo jurídico (*idem*).

Na verdade, a exposição de Fischer provocou as mais variadas reações, tanto no âmbito da comunidade acadêmica européia, como no da opinião pública em geral. Sem pretender reproduzir todas elas, destaco alguns pontos que são comuns a várias das objeções feitas e outros que mostram uma clara divisão de posições em relação ao modelo institucional que Fischer propõe para a União Européia.

Entre os críticos às propostas de Fischer, autores como Borzel e Risse assinalam sua ambigüidade no que diz respeito à divisão da soberania formal entre o nível da União e o dos Estados-membros. Esses autores consideram que se, por um lado, Fischer define a federação européia como “nada menos do que um Parlamento e um Governo europeus com pleno exercício de seus poderes legislativo e executivo dentro da Federação” (Fischer, 2000), por outro, nos fala de uma divisão da soberania entre a União e os Estados-membros da federação. Na visão desses críticos, sua concepção de federação européia é pouco definida, supostamente alguma coisa menos do que um Estado federal, mas, ao mesmo tempo, mais do que a presente mistura de instituições intergovernamentais existente na União Européia (Borzel e Risse, 2000).

Esse ponto também é discutido por Charles Leben que, apoiando sua reflexão na teoria constitucional clássica do Estado, afirma que esta só conhece duas figuras possíveis: a confederação de Estados e o Estado federal. Contudo, tendo consciência de que a idéia de “fede-

ração" constitui o nervo exposto dos cidadãos europeus na medida em que evoca um Leviatã que pode perverter as democracias nacionais, Leben se pergunta se é possível que exista uma terceira figura como a que sugere Fischer, isto é, se haveria, na realidade, alguma diferença entre o que ele qualifica como uma federação de Estados-nação e um Estado federal clássico (Leben, 2000).

Opondo-se à percepção de que haveria ambigüidade nas propostas de Fischer, Giuliano Amato (2000) levanta, contudo, algumas objeções. Sua argumentação vai no sentido de que, na medida em que toda a arquitetura europeia foi produto da tensão entre a visão radical dos federalistas e a abordagem pragmática dos chefes de Estado, o verdadeiro problema não é o de acelerar na direção de uma saída federal mais ou menos prefixada. Esta solução, desejada por uns e temida por outros, no fundo, consistiria em transferir para a esfera da União competências e atribuições dos Estados nacionais. É este o ponto que merece reflexão. Amato lembra que, justamente os momentos em que os Estados nacionais estiveram mais presentes foram aqueles em que a Comunidade mais se desenvolveu, graças à participação do poder público e do Estado-providência. Atualmente, os Estados nacionais tendem a se retirar da economia e da própria sociedade. Nesse contexto, torna-se difícil pensar em resgatar para o plano supranacional esse poder cada vez mais localizado nas mãos dos mercados e das redes mundiais que determinam não apenas a economia, mas todo o espectro das relações públicas e pessoais. Isso não conduz Amato a considerar ambíguas as propostas de Fischer, apenas o leva a acrescentar que, somente a partir de um sistema de governo de níveis múltiplos é que o coração do federalismo poderá ser salvaguardado (*idem*).

Além das avaliações relativas à ambigüidade das propostas de Fischer, outros críticos se opõem a elas levados pela percepção de que constituem uma receita para retirar a soberania dos Estados nacionais. Esta posição se apóia no pensamento constitucional clássico,

para quem o eixo do conceito de federação é constituído pelo lugar em que se situa a soberania, isto é, por quem tem a última mola do poder. Em uma confederação, os Estados retêm sua soberania original, delegando, contudo, um limitado número de competências ao poder central, que é uma mera criatura dos Estados. No caso da federação, a soberania move-se em direção ao centro, concentrando nesse âmbito grande parte de seus poderes, ficando os poderes dos Estados resguardados e limitados por uma constituição federal (Menéndez, 2000).

É esta a concepção de soberania que assusta os “eurocépticos” e lhes dá argumentos para se oporem às propostas de Fischer. Contudo, é válido perguntar se essa maneira de pensar a soberania ainda tem validade, especialmente a partir do momento em que a UE, ao realizar a unificação de suas economias e moedas, já transcendeu a etapa intergovernamental ou internacional. No atual contexto europeu, a ampliação do conceito de soberania para além das fronteiras nacionais já é um dado de sua realidade. Nesse sentido, não haveria tensão entre integração e democracia. A Europa não está diante de um novo radicalismo constitucional no qual precisa redefinir sua identidade; está apenas entrando em um momento em que reformas têm de ser ancoradas em uma Constituição (*idem*).

Esta discussão aponta, claramente, para o desafio que se apresenta para a UE: o de preservar e consolidar suas democracias em um contexto de ampliação e de maior integração entre as diferentes unidades. Em outras palavras, o desafio duplo de impedir que as democracias nacionais e suas respectivas soberanias sejam arrastadas pela nova ordem a ser implantada e de assegurar que as relações entre elas e a União reproduzam esse mesmo padrão de comportamento. A UE está, assim, diante de uma responsabilidade inadiável: a de tornar suas instituições mais transparentes, mais abertas e mais eficazes, na medida em que o futuro da democracia *na* Europa depende da democratização *da* Europa (Schmitter, 1996).

"Quo Vadis", Europa? Uma Pergunta que Não Quer Calar

É bom lembrar, como aponta Schmitter, que a democracia *na* Europa levou muito tempo para se afirmar, só se tornando uniforme, em sua parte ocidental, na segunda metade dos anos 70, com a mudança de regime em Portugal, Espanha e Grécia. Os Estados da Europa Oriental só recentemente viram seus mecanismos de representação e de institucionalização política tomarem esse rumo. Quanto à democratização da Europa, esta apenas se inicia e ainda parece remota (*idem*).

A percepção na UE de um déficit democrático não resolvido já é antiga. No contexto da atual ampliação, ela se torna uma preocupação aguda. Teme-se que a incorporação de nações com uma história de práticas não democráticas faça surgir novas questões e novos problemas que poderão trazer uma excessiva concentração de competências nas mãos da União. Mesmo que o princípio da "subsidiariedade", consagrado no Tratado de Amsterdã, garanta que determinadas tarefas e funções só serão de competência da União quando seus objetivos não possam ser melhor alcançados no nível da comunidade, os cidadãos da UE assinalam que é necessário levar em conta que a passagem que está sendo proposta é mais complexa, exigindo novos métodos para abordá-la. Apontam para o fato de que a integração não foi ainda traduzida em mecanismos de representação cidadã nem em um sistema de tomada de decisões. Para que isto ocorra, duas coisas se fazem necessárias: de um lado, a criação de um mecanismo de representação direta dos cidadãos, o que requer a transformação do atual Parlamento Europeu em um órgão com função legislativa plena, assim como a participação da população em uma eleição direta para chefe do Executivo europeu; de outro, uma completa revisão do sistema decisório que deverá estar garantido e ancorado em uma Constituição federal (Menéndez, 2000).

É, sobretudo, nesse aspecto que a crítica à visão funcionalista de uma integração lenta, inspirada na idéia "de que um passo pequeno agora vai permitir muitos passos pequenos depois", procede. Uma integração gradual, sem que haja clareza dos objetivos políticos a serem al-

cançados e sem que instituições se tornem a base que garanta a consecução desses objetivos, pode, certamente, criar atalhos que não facilitarão a formação de convergências em algum ponto do caminho (*idem*:127).

De uma maneira ou de outra, independentemente da concordância ou não com as afirmações e propostas apresentadas por Fischer, sua exposição fez com que o debate sobre que modelo de organização política deveria presidir o destino da nova Europa e, especificamente, sobre a necessidade ou não de uma Constituição que ancorasse o novo Tratado da União, tomasse novo impulso e maior profundidade. Sua maior contribuição foi haver colocado na mesa as principais questões que preocupam os governos e os cidadãos europeus, que se preparam para inaugurar uma nova personalidade jurídica e um novo espaço político e econômico capaz de abrigar 80 milhões de novos cidadãos.

O Debate sobre a Constituição Européia

O Conselho Europeu, reunido em Laecken, na Bélgica, entre 14 e 15 de dezembro de 2001, ao convocar a “Convenção Européia para o Futuro da Europa”, presidida por Valéry Giscard d’Estaing, visava responder a essas questões. A Convenção, que se prolongou de março de 2002 a julho de 2003, reuniu 105 representantes de 28 países, os quinze membros atuais e os treze então candidatos, incluindo-se a Turquia. A resposta final veio na forma de uma proposta de “Federação de Estados Democráticos” como garantia de uma democracia supranacional dotada de personalidade jurídica e de uma divisão clara de competências partilhadas entre os Estados e a União e competências exclusivas da União. Um modelo mais radical, voltado para a formação de um Estado federal, significando um conjunto de unidades não soberanas cuja autonomia ficaria limitada à capacidade de se auto-regulamentar financeira e administrativamente, foi descartado,

avaliando-se que o princípio clássico de um Estado unitário não era exequível no caso da UE (Cintra e Cintra, 2000).

Nesse contexto, foram apresentadas medidas destinadas a reforçar a democracia, por meio da participação dos cidadãos no processo de aprofundamento da União Europeia, aumentar a transparência, mediante uma divisão clara de competências entre a União e os Estados-membros e entre a função legislativa e a função executiva no processo de criação e aplicação de normas, e dar maior clareza aos procedimentos legislativos. Todas essas medidas viriam no bojo da unificação e reorganização dos tratados já existentes, na perspectiva de se formular um novo Tratado da União que deveria abrigar uma Constituição para a Europa.

Dessa maneira, o projeto de tratado que estabelece uma nova Constituição para a Europa, apresentado ao Conselho Europeu reunido em Salônica, em 20 de julho de 2003, e aprovado por consenso em sua sessão plenária, ao incorporar as resoluções da Convenção, tentava, fundamentalmente, construir os alicerces de um espaço que certamente ultrapassará, nos próximos anos, os atuais 25 Estados. Com isso, deu-se início aos trabalhos da Conferência Intergovernamental (CIG). Alguns meses depois, em dezembro de 2003, uma Cúpula de chefes de Estado da UE, reunida em Bruxelas, destinada a aprovar o texto de uma Carta para a Europa, não alcançou seu objetivo, adian-do-se a solução para 18 de junho do ano em curso, ocasião em que o Conselho Europeu, reunido em Bruxelas, aprova a primeira Constituição para a Europa.

Esse insucesso inicial se deveu a uma extensa lista de problemas que envolvem cada Estado-membro individualmente, assim como sua relação com os demais Estados e com a União. Dentre os principais pontos que bloqueiam o consenso em torno do projeto de Constituição, o novo sistema de votação, especificamente a questão da ponderação dos votos no Conselho, constitui um dos desafios que mais difi-

culdades apresentam para ser solucionado, uma vez que necessita encontrar uma fórmula que assegure uma estrutura democrática de tomada de decisão em um contexto de 25 ou mais membros da União.

Em verdade, a definição do peso de cada Estado dentro do Conselho é o instrumento mais evidente da distribuição do poder no âmbito da UE. Na medida em que já existe, na UE, um parlamento composto por representantes eleitos por sufrágio universal direto, o Conselho pode ser entendido como um poderoso Senado dentro da União, já que a proposta defendida pelo ministro alemão Fischer de um parlamento em duas câmaras não foi incorporada no novo projeto institucional europeu. O Conselho teria, então, esse papel, cabendo aos ministros dos diferentes Estados defenderem seus interesses nacionais, levando-se em conta que o peso de cada Estado decorre da forma como se defina o sistema de votação dentro do Conselho. No contexto atual, em que a Convenção simplificou o que fora acordado no Tratado de Nice, em dezembro de 2003, eliminando o sistema de votos ponderados e redefinindo o conceito de maioria qualificada, transformando-o em dupla maioria, considerada uma fórmula mais simples e mais democrática, a importância desses arranjos institucionais tende a crescer. Paralelamente, ainda permanecem no projeto de Constituição disposições que prevêm, no âmbito do Conselho, o voto por unanimidade, ou modalidades de decisão análogas, para alguns casos particulares, especialmente para os domínios de competências recentes que se deseja sejam adotadas com a anuência de todos (Comissão das Comunidades Europeias, 2003).

Um outro ponto que suscita controvérsias é a questão do número de comissários que deve compor a Comissão. O projeto de Constituição propõe um membro para cada Estado da União, fazendo uma distinção para o direito de voto. Esta solução, que distingue a “Comissão” e o “Colégio”, não parece a melhor, mesmo que os postos dos votantes sejam revezados, pois corre o risco de minar a base da colegialida-

"Quo Vadis", Europa? Uma Pergunta que Não Quer Calar

de, isto é, da igualdade dos membros da Comissão, arriscando não ser aceita por grande parte dos cidadãos europeus. Com efeito, essa solução de Comissão reduzida teve a oposição muito forte de uma ampla maioria de membros da Convenção, que defenderam a manutenção do princípio de igualdade de todos os membros da Comissão, única garantia da legitimidade de sua ação (*idem*).

Ao mesmo tempo, também não há consenso no que se refere à política externa e de segurança e defesa comuns, áreas que serão coordenadas por um ministro dos Negócios Estrangeiros da União, paralelamente membro da Comissão e mandatário do Conselho. A divergência expressa-se, especialmente, sob dois aspectos: de um lado, alguns defendem que para essas duas áreas se mantenha a possibilidade de veto, o que daria maior coerência às decisões; de outro, ela se dá em torno da Cláusula de Defesa Mútua, incluída no projeto de Constituição, cláusula em relação à qual os países com tradição de neutralidade afirmam não se sentirem confortáveis em se comprometer, antecipadamente, a ajudar um outro país europeu em caso de guerra. Certamente, essa área que se volta para os assuntos exteriores da UE é a que tem encontrado maiores dificuldades para avançar com um mínimo de coerência, como ficou recentemente demonstrado por ocasião da guerra no Iraque, em que interesses particulares de cada Estado e, sobretudo, alianças e compromissos com potências externas à região, impediram que a Europa pudesse falar com voz única.

Por tudo que foi discutido neste item, as decisões que tiveram como base os trabalhos da Convenção e que estão presentes no projeto de Constituição agora apresentado distinguem-se dos processos anteriores, justamente, pela natureza "constitucional" das questões abordadas. Isso significa, na interpretação de juristas de direito internacional, que a União Européia não é mais uma pura organização internacional especializada em questões econômicas. Na sua nova configuração, ela deverá exercer, explicitamente, uma ação política unifica-

da, muito além das posições e das ações conjuntas até aqui adotadas (Kildare, 1996).

Contudo, para que o projeto de integração europeia avance e se consolide é fundamental ampliar a discussão junto à população. Até o momento, apesar da transparência dos trabalhos da Convenção e de uma participação substancial das organizações da sociedade civil, a opinião pública e os cidadãos em geral não estiveram suficientemente presentes no processo em curso e na preparação da Constituição.

Essa preocupação é tanto maior – levando-se em conta experiências anteriores como a que envolveu a aprovação do Tratado de Maastrich – quando se pensa que o projeto europeu que está sendo apresentado atribui aos Estados-membros, no que diz respeito à informação de seus cidadãos, uma responsabilidade central. É a partir dessa mobilização que o futuro da UE estará sendo traçado. É a partir dela que o novo Tratado Constitucional da União deverá ser ratificado, por meio de referendos populares já previstos para os próximos meses ou por via parlamentar.

CONCLUSÃO

Às vésperas de se eleger os novos representantes para o Parlamento Europeu, o clima de eleição ainda não gerou entusiasmo na população. O novo Parlamento Europeu será definido nas eleições de 13 de junho deste ano e contará com 732 membros representando os 25 Estados da União. Ainda que, de modo geral, a proposta de uma Carta Europeia seja vista com simpatia, no sentido de que ela trará novo peso à correlação de forças internacionais, há bastante cepticismo em relação à sua capacidade efetiva de resolver os problemas mais sérios da sociedade europeia em fase de formação, como a de estabelecer uma democracia real no plano da União e a de aprofundar e ampliar o sistema de bem-estar social aos seus 460 milhões de habitantes.

"Quo Vadis", Europa? Uma Pergunta que Não Quer Calar

Nesse contexto, as questões que se apresentam, neste momento, para os governos e os cidadãos europeus, os antigos e os recém-integrados, em uma conjuntura em que terão de tomar posição a favor ou contra uma Constituição para a Europa e os termos dessa Constituição, estão gerando um debate que se estende por toda a classe política europeia, por seus setores acadêmicos e por toda a opinião pública. Na realidade, a realização da união política da Europa inaugura um novo relacionamento entre a União e os Estados nacionais, uma vez que estes se dispõem a transferir para instâncias supranacionais uma maior parte de suas competências, e entre a União e os cidadãos, já que estes acrescentarão à sua cidadania nacional a cidadania europeia. Ainda que o processo de integração europeia tenha se dado ao longo de cinquenta anos, o passo que se pretende dar agora é mais amplo e inédito, uma vez que vem ancorado em uma Constituição federal extensiva praticamente a todo o continente.

Como acréscimo, a perspectiva que se abre agora vem carregada de um lastro internacional forte, na medida em que ela se insere nas mudanças econômicas e políticas globais da atual conjuntura mundial que põem em questão os Estados nacionais europeus, as formas clássicas do seu sistema de bem-estar social e, como decorrência, os sistemas nacionais de proteção social. A internacionalização dos mercados, a desregulação financeira e a ideologia neoliberal, assim como certas dinâmicas políticas, conduzem, de um lado, a novas formas de integração econômica e política em escala continental e, de outro, a uma tendência à fragmentação regional dos Estados nacionais europeus (Théret, 2002).

É precisamente nesse ponto que surge, mais uma vez, no jogo europeu, a idéia federal, agora prestes a concretizar-se. E isto porque o federalismo é um dos únicos modelos de que se dispõe para pensar a regulação do atual processo de regionalização que, complexo e cheio de ambivalências, faz emergir novos níveis territoriais passíveis de intervenção pública na área econômica e de integração política. Nes-

se contexto, o novo projeto europeu traz como premissa uma divisão de soberania, divisão impensável nos quadros do princípio clássico que conceberia a Europa como um Estado unitário ou como um conjunto de Estados vestfalianos. Uma Europa formada por uma diversidade de nações e que pretende constituir-se como uma unidade política só pode ser concebida a partir do princípio federal, que admite a coexistência de diferentes instâncias de governo no seio de uma mesma ordem política (*idem*).

Mesmo assim, a solução federal, claramente exposta no discurso do ministro alemão J. Fischer ao lançar o debate sobre o destino de uma Europa ampliada a todo o continente, não foi de fácil assimilação por alguns governos e pela opinião pública em geral. Ao invocar a idéia de federação como a única fórmula capaz de resolver o problema de uma Europa inserida em uma ordem econômica globalizada, mesmo suavizando-a com uma linguagem pouco radical e afirmando que sua posição não era oficial, Fischer gerou temores e indagações, uma vez que ela foi percebida por alguns como um retrato claro de uma estrutura decisória já definida desde cima. Esses mesmos sentimentos se reproduzem agora, diante do projeto concreto de Constituição. E isto porque o tema da concentração de competências na esfera da União é justamente o que é visto como “o problema”, em termos de legitimidade, na percepção daqueles que se mostram cépticos em relação a uma integração política mais profunda.

Para esse campo político, ao considerar que a União Européia é, basicamente, um assunto econômico, a integração significa, antes de tudo, a desregulação das atividades econômicas através das fronteiras. A partir dessa lógica, esse movimento não necessita de um espaço politicamente unificado, podendo ocorrer no contexto de diferentes formas políticas, como liberalismo ortodoxo, neoliberalismo ou até mesmo de uma terceira via “a la Tony Blair”, para quem a integração implica uma distribuição equitativa de competências entre a

União e os Estados-membros e não uma concentração em alguma dessas instâncias (Menéndez, 2000).

Para outros, são as questões culturais o verdadeiro nó do problema. Não acreditam que uma União Federal possa forjar um dos recursos básicos da estabilidade, isto é, a lealdade dos cidadãos. Argumentam que política requer uma solidariedade prévia, fundamentada em uma cultura comum, e que, portanto, a União como federação é o caldo de cultura da tirania (*idem*).

A Constituição que está agora na mesa de discussões, ao propor criar um sistema político-institucional em que a soberania e os poderes exclusivos da União serão definidos com clareza, assim como a divisão das soberanias e poderes entre a União e os Estados-membros, tenta eliminar ou suavizar as áreas passíveis de desconfiança e atrito. Nesse novo arranjo, caracterizado como uma "democracia supranacional", os Estados nacionais continuarão atuantes, apesar de que com menos competências do que antes, e os cidadãos, agora também europeus, verão seus direitos e obrigações se ampliarem e diversificarão.

No que se refere ao tema da diversidade de culturas, certamente, este apresenta grandes dificuldades porque, como já vimos, os novos cidadãos europeus que acabam de incorporar-se não estavam presentes ao longo do percurso da integração europeia, sendo, por isso, essencialmente, portadores de sua própria história. Sua inclusão vai exigir formas e tempos variados de adesão, assimilação, adaptação a valores e formas de vida que lhes são, em grande parte, estranhos. Da mesma maneira, se olharmos para os que lá já estavam, a presença de novos parceiros, com diferentes hábitos e culturas, vai requerer deles compreensão, solidariedade, aceitação do que não lhes é familiar

Mas é justamente porque é pouco provável que as diferentes populações que compõem os atuais Estados europeus aceitem, voluntariamente, abandonar sua língua e sua cultura nacionais, a alternativa é

construir uma nova identidade coletiva na esfera da União que conduza a abandonar qualquer idéia de resolver os conflitos intra-europeus por meio da violência e que, ao mesmo tempo, coexista com as identidades já formadas que ligam cada cidadão à sua própria nação (Théret, 2002).

Indo em sentido contrário, a conjuntura atual tem potencializado as dificuldades que o tema encerra. A crise diplomática que rodeia a guerra no Iraque gerou uma divisão entre os Estados europeus que, transcendendo uma mera divergência sobre a percepção de ameaça à sua segurança, suscitou um novo debate sobre a identidade europeia (Delage e Valcárcel, 2003). O que fica explícito nesse conflito são diferenças profundas sobre o que se reconhece como “o ser da Europa”, aquilo que os europeus assumem que sejam suas principais convicções: democracia, igualdade perante a lei e um determinado conceito sobre a sociedade internacional (*idem*).

Na realidade, a política externa é, certamente, a que melhor expressa a identidade dos Estados, sua visão de mundo, seus interesses e os valores que proclamam. Nesse sentido, a demanda de uma política externa e de segurança e defesa comuns, amplamente proclamada em Maastrich como uma das prioridades para que a Europa pudesse assumir suas responsabilidades em um mundo globalizado, perdeu força em consequência das diferentes posições tomadas pelos governos europeus em face da guerra no Iraque. Se em conflitos internacionais anteriores, como o dos Balcãs, do Oriente Próximo e do Afeganistão, a União Europeia não conseguira apresentar uma imagem de unidade em política externa, no caso do Iraque sua divisão foi ainda mais marcada (*idem*).

Além das questões político-institucionais e de identidade ligadas à maior transferência de soberania para a União e à maior presença de “diferenças” no seio de sua população, temas especificamente econômico-financeiros preocupam os cidadãos europeus e trazem, ao

"Quo Vadis", Europa? Uma Pergunta que Não Quer Calar

mesmo tempo, esperança para eles. O ingresso de dez países do Leste, além de implicar um desafio à governabilidade da UE, isto é, à aplicabilidade das normas e regras previstas na próxima Constituição, representa mudanças econômicas profundas na região, tanto em termos de custos, na forma de investimentos iniciais para facilitar a integração e posteriores para ampliar os benefícios de seu sistema de proteção social, como em termos de ganhos, na forma de investimentos que os novos Estados poderão atrair e nas possibilidades de expansão do seu comércio intra-regional.

Não vou insistir neste ponto pois não é o tema deste artigo. Apenas quero assinalar um aspecto do problema que, além de econômico, atravessa todas as outras dimensões, e que, por isso mesmo, é altamente preocupante: refere-se à questão do mercado de trabalho. A partir do dia 1^o de maio do ano em curso, os trabalhadores dos dez novos Estados-membros da UE passaram a ser considerados cidadãos europeus, apesar de que a livre circulação de mercadorias, de bens e de pessoas, um dos três pilares do mercado comum, não valerá por um período de dois anos para os recém-incorporados, segundo o calendário da integração que prevê que os Estados mais antigos poderão adotar restrições em seu mercado de trabalho durante esse prazo. A isto se acrescenta o fato de que a taxa de desemprego dos países agora integrados gira em torno de 14%, mais alta do que os 8% dos quinze que já faziam parte da União. Isso representa um trunfo nas mãos dos novos, na medida em que, ao constituírem uma mão-de-obra mais barata mas, em sua maioria, de grande qualificação, terão mais facilidade, agora com passaporte e carta de cidadania europeus no bolso, para se deslocarem rumo àqueles Estados mais ricos que se dispuserem a abrir seus mercados de trabalho, transpondo dessa maneira o problema do desemprego. Nesse contexto, a previsão é que a grande maioria dos Estados, mesmo aqueles onde a política social é avançada, como nos países nórdicos, tenderá a impor, em

defesa de sua mão-de-obra nacional, restrições à livre entrada de trabalhadores.

Esse aspecto, assim como todos os outros que fazem parte da dimensão social, constitui um ponto nevrálgico na agenda da integração europeia. Se o que se pretende é passar de uma Europa econômica e monetária a uma Europa política, isso só poderá ocorrer por meio da construção de um sistema de proteção social no qual as instituições da União terão de ter um papel significativo aos olhos dos cidadãos europeus. Os indivíduos só aderem ou se submetem a uma ordem política quando reconhecem nela virtudes de proteção de suas próprias vidas (Théret, 2002).

Insistindo neste ponto, queria apontar que, diante de problemas de desemprego, baixos salários, falta de proteção ao trabalhador, má distribuição de renda, condições de trabalho insatisfatórias – problemas que se têm agravado com a presente ordem econômica mundial e que, certamente, se agravarão mais ainda no que se refere à UE, com a sua ampliação aos países do Leste –, é a velha social-democracia, mesmo tendo perdido muito de sua força, quem tem a possibilidade e a responsabilidade de unificar a Europa.

Nesse contexto, é urgente o estabelecimento de uma estrutura social unificada que, por meio de um conjunto de princípios, normas e programas de ação política formulado no âmbito da União, se apresente como um marco comunitário legal e legítimo, fundamentado em uma legislação própria. Ao mesmo tempo, é igualmente premente que os próprios agentes sociais, especificamente os trabalhadores organizados no novo espaço europeu, sejam capazes de, para além de soluções meramente administrativas e burocráticas, criar situações reais de cooperação e laços de integração supranacional, ainda que as conjunturas econômica e ideológica exaltem a competição e acirrem os conflitos.

"Quo Vadis", Europa? Uma Pergunta que Não Quer Calar

São esses, entre outros, os problemas que afligem os governos e os cidadãos da velha Europa, no momento em que não só começam a conviver, em um espaço econômico e político comum, com 80 milhões de novos parceiros, como são chamados a aprovar ou rejeitar uma Constituição para a Europa que, qualquer que seja o tempo previsto para sua implantação, significa uma transformação profunda no rumo de suas vidas.

**Referências
Bibliográficas**

AMATO, Giuliano. (2000), "A Strong Heart for Europe", in C. Joerges, Y. Mény e J. H. H. Weiler (eds.), *What Kind of Constitution for what Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*. Florence, The Robert Shuman Centre for Advanced Studies/The European University Institute.

BORZEL, Tanja e RISSE, Thomas. (2000), "Who Is Afraid of a European Federation? How to Constitutionalise a Multi-Level Governance System", in C. Joerges, Y. Mény e J. H. H. Weiler (eds.), *What Kind of Constitution for what Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*. Florence, The Robert Shuman Centre for Advanced Studies/The European University Institute.

CINTRA, Weiler Jorge e CINTRA, Evelin. (2000), "O Constitucionalismo nas Novas Comunidades diante do Fenômeno da Globalização". *Revista de Direito*, nº 20 (disponível em: <http://www.pge.GD.gov.br/revista/20/sumario.html>).

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS. (2003), "Uma Constituição para a União". *Parecer da Comissão sobre a reunião de uma Conferência dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros com vista à revisão dos Tratados*. Bruxelas, 17.9.

DEHOUSSE, Renaud. (2000), "Rediscovering Functionalism", in C. Joerges, Y. Mény e J. H. H. Weiler (eds.), *What Kind of Constitution for what Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*. Florence, The Robert Shuman Centre for Advanced Studies/The European University Institute.

DELAGE, Fernando e VALCÁRCEL, Darío. (2003), "Europa y su Constitución. Valores, Intereses, Estrategias". *Política Exterior*, vol. XVII, nº 96, Madrid, novembro/dezembro.

FISCHER, Joschka. (2000), "From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration – Speech by Joschka Fischer at the Humboldt University in Berlin, 12 May", in C. Joerges, Y. Mény e J. H. H. Weiler (eds.), *What Kind of Constitution for what Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*. Florence, The Robert Shuman Centre for Advanced Studies/ The European University Institute.

KELSTRUP, Marten. (1998), "Integration Theories: History, Competing Approaches and New Perspectives", in A. Wivel (ed.), *Explaining European Integration*. Copenhagen, Copenhagen Political Studies Press.

KILDARE, Gonçalves Carvalho. (1996), *Direito Constitucional Didático*. Belo Horizonte, Del Rey Editora.

LEBEN, Charles. (2000), "Federation d'États-Nations ou État Federal?", in C. Joerges, Y. Mény e J. H. H. Weiler (eds.), *What Kind of Constitution for what Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*. Florence, The Robert Shuman Centre for Advanced Studies/The European University Institute.

LINDNER, Johannes e RITTBERGER, Berthold. (2003), "The Creation, Interpretation and Contestation of Institutions – Revisiting Historical Institutional". *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, nº 3.

MARTINS, Guilherme d'Oliveira. (2004), "Democracia Européia – A Audácia Necessária". *Política Externa*, vol. 12, março/abril/maio.

MENÉNDEZ, Agustín José. (2000), "Another View of the Democratic Deficit: No Taxation without Representation", in C. Joerges, Y. Mény e J. H. H. Weiler (eds.), *What Kind of Constitution for what Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*. Florence, The Robert Shuman Centre for Advanced Studies/ The European University Institute.

MOTOC, Julia. (2000), "Europe and its Teleology: Is there a Central-Eastern Vision?", in C. Joerges, Y. Mény e J. H. H. Weiler (eds.), *What Kind of Constitution for what Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*. Florence, The Robert Shuman Centre for Advanced Studies/ The European University Institute.

OLSEN, Johan P. (2000), "How, then, does One Get there? An Institutional Response to Herr Fischer's Vision of a European Federation", in C. Joerges, Y. Mény e J. H. H. Weiler (eds.), *What Kind of Constitution for what Kind of Po-*

"Quo Vadis", Europa? Uma Pergunta que Não Quer Calar

lity? Responses to Joschka Fischer. Florence, The Robert Shuman Centre for Advanced Studies/The European University Institute.

PHILIPPART, Eric e SIE DHIAN HO, Monika. (2001), "Pedalling against the Wind. Strategies to Strengthen the EU's Capacity to Act in the Context of Enlargement". *Working Documents W*, nº 115, Haia, Holanda.

SCHMITTER, Philippe C. (1996), "Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts", in G. Marks *et alii*, *Governance in the European Union*. London, Sage Publication.

_____. (2002), *Neo-Neo-Functionalism: Dejà Vu, all Over Again?* Florence, European University Institute (disponível em <http://www.iue.it/SPS/People/Faculty/CurrentProfessors/PDFFiles/SchmitterPDFfiles/Neoneofunctionalism.pdf>).

THÉRET, Bruno. (2002), *Protection Sociale et Fédéralisme. L'Europe dans le Miroir de l'Amérique du Nord*. Bruxelas, Les Presses de l'Université de Montréal.

ZIELONKA, Jan. (2000), "Enlargement and the Finality of European Integration", in C. Joerges, Y. Mény e J. H. H. Weiler (eds.), *What Kind of Constitution for what Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*. Florence, The Robert Shuman Centre for Advanced Studies/The European University Institute.

Resumo

"Quo Vadis", Europa? Uma Pergunta que Não Quer Calar

Dois temas básicos são discutidos e examinados neste trabalho: a incorporação de dez novos membros aos quadros da União Europeia e a constitucionalização de sua estrutura jurídico-institucional. Para tanto, proponho-me, de um lado, a reconstituir os passos político-institucionais que cobrem o período que vai de uma Europa do pós-guerra, fragmentada e enfraquecida, a uma Europa pós-Guerra Fria, pronta para se estender a todo o continente, processo que se abre em maio de 2004 com a incorporação de dez Estados vindos do Leste Europeu; de outro, a reproduzir o debate institucional entre uma Europa federal e uma Europa de Estados, o qual levou a que, em junho de 2003, fosse apresentado ao Conselho Europeu reunido em Salônica o

Sonia de Camargo

projeto do novo Tratado da União e, em dezembro de 2003, fosse discutido, na Cúpula de Chefes de Estado da UE, reunida em Bruxelas, o texto da primeira Constituição para a Europa.

Palavras-chave: Processo de Ampliação – Europa Federal – Europa de Estados – Democracia – Constituição – Soberania – Identidade

Abstract

“Quo Vadis”, Europe? A Question that Will Not Go Away

Two basic themes are discussed and examined in this paper: the incorporation of ten new members into the European Union frame and the creation of institutional-legal structure supported by a Constitution. To do so, I propose, on one hand, to reconstitute the political-institutional steps which covered the period coming from post-war Europe, fragmented and weakened, to a post-Cold War Europe ready to spread throughout the continent. This process began in May 2004 with the incorporation of ten States of Eastern Europe. On the other hand, I intend to reproduce the institutional debate between a Federal Europe and a Europe of States, debate which conducted to the presentation to the European Council of the project of the new Treaty of the Union, which met in Salonika, in June 2003; second, to the discussion of the text of the first European Constitution, in the Summit of Heads of States of EU, held in Brussels, December 2003.

Key words: Enlargement Process – Federal Europe – Europe of States – Democracy – Constitution – Sovereignty – Identity