
A União Européia: Uma Comunidade em Construção*

Sonia de Camargo**

Introdução

Em um artigo publicado pela **Brazilian Political Science Review** em julho de 2007, momento em que o projeto europeu de construção política acabara de ser desafiado pela não-ratificação de seu primeiro Tratado Constitucional, propus discutir algumas das razões deste aparente fracasso. Entre elas, considerava que as questões institucionais, entrelaçadas e potencializadas pela incorporação à União Européia (UE) de doze novos países do Leste e do Sul da Europa, poderiam trazer subsídios relevantes para a discussão.

* Artigo recebido e aprovado para publicação em abril de 2008.

** Professora do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio). E-mail: scamargo@puc-rio.br.

Essa percepção, em suas grandes linhas, continua a parecer-me acertada. Por essa razão, retomo, neste artigo, algumas das questões examinadas naquela época e prolongo a discussão até o presente, quando um novo Tratado da União – não mais chamado de Constitucional e sim de Tratado Reformador, aprovado na Cúpula Européia de Chefes de Estado e de Governo em outubro de 2007, durante a presidência de Portugal – abre um novo processo de consulta à população. O tema da ampliação também continuará presente neste trabalho, acrescido de novas indagações e problemas que foram aparecendo com maior nitidez à medida que o contato entre os antigos e os recentes Estados incorporados à União se tornou mais próximo e mais entrelaçado.

Voltando ao que escrevi no meu artigo anterior, a rejeição do Tratado Constitucional Europeu nos referendos realizados na França e na Holanda, seguida de uma interrupção do processo de consulta na Grã-Bretanha, Polônia, Portugal, República Tcheca, Dinamarca, Suécia e Irlanda, deflagrou uma crise político-institucional que, mesmo não tendo sido terminal, ecoou como um grito de alerta no seio das elites européias, até então seguras de que a decisão tomada não continha a possibilidade de retrocesso.

Diante do resultado inesperado, os governantes europeus que haviam apostado na constitucionalização do projeto de unificação política da União se deram conta de que uma reflexão profunda sobre o novo rumo a ser tomado se tornara imprescindível e urgente. A aposta que haviam feito e que refletia as palavras do então presidente do Parlamento Europeu, o espanhol Josep Borrell, quando afirmara que “a UE havia nascido como um projeto mobilizador e como um sonho de paz e cooperação entre países historicamente antagônicos, sonho que se tornara realidade na medida em que, em cinquenta anos, o antagonismo entre eles se havia transformado em parceria e cooperação” (BORRELL, 2005), não foi lido contudo, dessa maneira, por parte da população européia.

As palavras de Josep Borrell descrevem, entretanto, uma história real. Se nos voltarmos para o início do trajeto, a forte motivação para a integração da Europa que orientou a geração de Helmut Kohl teve, como objetivo central, o fim da sangrenta história de guerras no continente. A esse impulso inicial, interpretado racionalmente por Konrad Adenauer, incorporou-se a idéia da necessidade da integração do Estado alemão a um projeto comum europeu, em um esforço para diluir as suspeitas históricas de uma nação que, mesmo enfraquecida politicamente, não tardaria em se fortalecer economicamente (HABERMAS, 2001).

A Europa deste início de século, porém, não é mais a mesma do pós-guerra, uma vez que os dois lados do conflito passaram a considerar, decorridos mais de cinquenta anos, que o objetivo de paz entre eles, ancorado em instituições e sociedades democraticamente constituídas e consolidadas, foi alcançado. O segundo objetivo, o da integração da Alemanha a um projeto comum, também foi realizado, especialmente depois que a reunificação do país, que passou a abrigar uma população de 82 milhões de habitantes, não trouxe de volta os velhos sonhos imperiais. O fato de que a hipótese de regressão germânica foi afastada do imaginário europeu reforçou a idéia de que a paz, tão trabalhosamente conquistada ao longo de mais de meio século, estava ligada, intrinsecamente, à construção de uma Europa politicamente unificada (HABERMAS, 2001). Porém, como a história não se detém, se os objetivos iniciais do projeto de integração europeia já foram alcançados, quais os desafios que se colocam agora à sua frente para que essa integração se aprofunde, e quais as dimensões políticas e geográficas a que ela se propõe atingir?

As respostas não são unívocas, mas o fato de que a União Européia tenha passado a abrigar, a partir de 1º de maio de 2004, doze novos Estados (os últimos dois em janeiro de 2007) já é um começo de explicação. A extensão da ampliação irá modificar, necessariamente, a natureza e os passos do processo em curso, assim como a multiplici-

dade dos desafios e problemas a ele ligados. Com efeito, a integração de doze novos países – sem contar os que já estão na fila de espera –, ao trazer para dentro das fronteiras da União uma população histórica, política e culturalmente mais diversificada, apresenta-se como uma tarefa tanto ou mais trabalhosa do que a que ocorreu no pós-guerra dos anos 1950. No atual contexto pós-Guerra Fria, o volume e a heterogeneidade das aspirações e demandas dessas novas populações fazem com que o fortalecimento da coesão entre elas e a formulação de uma agenda de reformas que atinja todas as esferas da vida cotidiana se tornem essenciais para o avanço da construção dessa “Grande Europa” há mais de meio século iniciada (HABERMAS, 2001).

Aproveitando esse gancho, proponho-me, neste texto, a refletir sobre em que consistiria, para os cidadãos e governos da UE, os antigos e os recém-incorporados, essa Europa a ser construída, esse sonho de paz, de democracia e de bem-estar que se expressou tanto nos que disseram “sim” ao Tratado Institucional apresentado à população porque o julgaram portador de uma nova esperança, como para os que disseram “não” porque o avaliaram como insuficiente ou pouco adequado à nova realidade que estavam vivendo. A partir desse ponto, pretendo, para uma maior compreensão da conjuntura em que se deu a não-aprovação do Tratado Constitucional e da que se seguiu a esse acontecimento, trazer para o presente questões que, ao longo do processo, não haviam sido resolvidas, dificultando seu trajeto, e outras que, surgidas no bojo de acontecimentos mais recentes, tiveram força para interrompê-lo. Elas serão agrupadas em torno de um eixo central, o da tentativa de constitucionalização do modelo político-institucional da União, tema que, intrinsecamente ligado ao da ampliação das suas fronteiras geopolíticas, havia passado a ser visto pelas elites européias como o melhor e único caminho que a Europa tinha pela frente.

Na verdade, a opção por um caminho constitucional só aparece com clareza vários anos depois de haver sido assinado o Tratado de Maastricht, em fevereiro de 1992. Nessa ocasião, nem seus próprios defensores se aventuravam a falar em constitucionalizar o projeto de integração em curso, já que isso teria significado estampar-lhes na cara o ultrapassado e mesmo ofensivo “F” de federalistas. Dez anos depois, lideranças políticas como Joschka Fischer, Jacques Chirac, Giscard D’Estaing, Helmut Kohl e intelectuais como Jürgen Habermas davam respeitabilidade política e legitimidade acadêmica à perspectiva constitucionalista.

A virada a favor do constitucionalismo veio, como já foi assinalado, no bojo do projeto de ampliação, a partir do qual se tornou consensual a percepção de que a velha engrenagem institucional Comissão-Conselho-Parlamento poderia implodir sob o peso de novos membros, caso não se fizesse uma revisão profunda de sua arquitetura. O resultado alcançado no Conselho de Helsinque, em dezembro 1999, que parecia sugerir uma unanimidade em torno da necessidade de se constitucionalizar a estrutura institucional que estava sendo revista, não significou, contudo, consenso no que se refere ao conteúdo e à forma que a nova arquitetura deveria apresentar (WEILER, 2002). A rejeição do Tratado Constitucional por uma parcela da população européia confirmou essa hipótese.

No momento presente, um novo Tratado da União, que desta vez eliminou a palavra “Constitucional”, já está sendo apresentado para uma nova consulta. A recente incorporação de doze novos Estados e as que estão previstas para um futuro próximo (a adesão da Croácia está prevista para 2010 e a da Turquia sem data prevista) tornarão a UE, para bem ou para mal, politicamente diferente, independentemente de qual for a engrenagem institucional adotada.

Não são as expectativas econômicas, por mais promissoras que possam parecer, as capazes de gerar uma motivação suficiente para in-

duzir a população a dar seu apoio ao projeto de integração do continente. É claro que a legitimidade do que está sendo julgado depende de sua eficiência. Mas a grande decisão que está em jogo é em que termos a velha maquinaria, com seus antigos processos de decisão e de representação, será revista pelo novo Tratado Reformador e se tornará capaz de encontrar os fundamentos e os meios que assegurem a formação de uma identidade coletiva e de um compromisso de unidade política para a Europa. Esses objetivos só poderão ser alcançados por meio de um movimento de aproximação entre as antigas e as novas famílias políticas e culturais que, a partir de sensibilidades e trajetórias próprias, proponham-se a construir um caminho unificado que possa ir além da dicotomia clássica entre uma “Europa União de Estados” e uma “Europa Superestado” (NICOLAIDIS, 2003).

Na realidade, essa dicotomia constitui um desafio teórico e prático posto desde sempre diante da Comunidade/União Européia, desafio que, tendo nascido nos primeiros anos de sua formação, adquiriu, no debate e na conjuntura atuais, maior sentido de urgência. Antes de entrar na análise dos temas que constituem o cerne dessa discussão, gostaria de fazer algumas considerações teóricas voltadas para o processo de integração regional da Europa que, em virtude da sua complexidade e particularidade, concentrou em seu estudo uma vasta gama de teorias gerais e específicas sobre o tema do regionalismo na política internacional.

O Debate Teórico

Sem me propor, neste trabalho, a estender-me em uma discussão teórica geral sobre integração regional, quero trazer para o debate aquelas correntes que podem nos auxiliar na compreensão da atual realidade européia. Partindo da dualidade entre “uma Europa União de Estados” e uma “Europa Superestado” exposta acima, uma primeira constatação mostra-nos que, se percorrermos o corpo teórico relacionado com a construção da UE, veremos que as diferentes abordagens

que tentam interpretá-la coincidem em que o padrão de relacionamento entre Estado nacional e União constitui a questão central sobre a qual se assenta a legitimidade do processo (SCHILD, 2001).

Esse caminho, que me servirá de fio condutor, leva-me a apontar, inicialmente, as correntes clássicas que tratam basicamente dessa temática. Em uma ponta desse espectro, situam-se as estadocêntricas, especialmente em suas duas modalidades, liberal intergovernamentalista (MORAVCSIK, 1993) e neo-realista (KRASNER, 1997; GRIECO, 1990; MERSHEIMER, 1990), perspectivas que, caras aos cientistas políticos norte-americanos, tendem a olhar a União Européia sob o prisma dominante das Relações Internacionais.

Apesar de apresentarem diferenças entre si, essas correntes se unem em torno do paradigma “agente principal”, segundo o qual os Estados nacionais que compõem a União constituem o ator-chave em seu processo de integração, isto é, aquele de onde partem as decisões e a serviço de cujos interesses se colocam as instituições comunitárias. Essa abordagem, que se assenta sobre o princípio de que a soberania, sendo alguma coisa que não pode ser dividida entre diferentes níveis de autoridade em um mesmo espaço territorial, sugere que nenhuma transferência significativa de poder dos Estados-membros para instituições européias ou para outros atores possa ocorrer (MALAMUD; SCHMITTER, 2006). No que se refere à legitimidade dos Estados nacionais para exercerem o papel que lhes é reconhecido, o de agentes principais do processo, esse aspecto não é questionado, na medida em que o que precisa ser legitimada não é a identificação destes Estados em termos de Europa, já que eles são os portadores de uma legitimidade própria, e sim a política européia de Estados, cuja legitimidade depende de seu reconhecimento pelos atores nacionais.

Algumas distinções entre as duas vertentes acima examinadas podem ser, contudo, apontadas. Mais acentuadamente do que os neo-realistas, os liberais intergovernamentalistas desenvolvem a idéia da

possibilidade de negociação entre governos, argumentando que a evolução da Comunidade Econômica Européia, hoje União, é produto de uma seqüência de barganhas, cada uma das quais fixando a agenda para o período que se segue. De acordo com essa interpretação, a UE pode ser vista como um regime internacional destinado a administrar a interdependência econômica por meio de uma negociação política, cujos termos decorrem de uma interação entre a formação da preferência nacional e a estratégia intergovernamental. Como fundamento dessa posição, as perspectivas de poder, foco central dos neo-realistas, são menos essenciais do que as de desenvolvimento econômico, sugerindo que a UE, enquanto regime internacional, incorpora a função de garantir o incentivo para que os atores nacionais cooperem e ganhem estabilidade (MORAVCSIK, 1993).

Na outra ponta, situam-se as correntes neofuncionalista e federalista, desenvolvidas especialmente pelos europeus em seus estudos sob a perspectiva de política comparada que, convergindo em visualizar a UE como um “Estado federal inacabado”, segundo as palavras do primeiro presidente da Comissão Européia Walter Hallstein,¹ sugerem que um Estado federal pleno deverá substituir o Estado nacional em suas funções centrais de governo (HALLESTEIN, 1964, p. 63). Nesse aspecto, as duas correntes aparecem entrelaçadas, o que permite que possam ser reunidas sob um mesmo rótulo, o de “funcionalismo federal” ou de “federalismo funcional”, combinação que decorre, segundo Morten Kelstrup (1998), do pouco sucesso político dos federalistas europeus dos anos 1950, obrigados a combinar objetivos federais com uma visão funcional em setores específicos do processo de integração. Isso não impede, contudo, que possam ser diferenciadas em vários outros aspectos.

Começando pelos neofuncionalistas, seus trabalhos – ao contrário das teorias anteriores que presumiam que o processo reproduzia, necessariamente, as características dos Estados participantes e do siste-

ma de Estados do qual eram membros – partiram da idéia de que o próprio processo de integração tem o poder de transformar a natureza dos Estados nacionais soberanos e do próprio jogo em que estão incluídos. No que se refere à Europa Ocidental, foram motivados pela percepção de que, dadas as características que cercavam seu processo de integração, esta região constituía, mais do que qualquer outra, um objeto de estudo com especificidade própria (SCHMITTER, 2003). A influência desta corrente foi visível desde os primeiros passos do projeto de integração, tendo traçado o rumo da estratégia utilizada na formação da Comunidade Européia do Carvão e Aço (CECA), mais tarde da Comunidade de Energia Atômica (Euratom) e da Comunidade Econômica Européia (CEE). Ao longo do processo, o neofuncionalismo, seguindo a evolução das instituições e das políticas implantadas na região, incorporou à sua teoria um maior número de variáveis, tornando-a mais complexa em sua percepção das mudanças que estavam ocorrendo na Europa, o que lhe permitiu prever um espectro mais amplo de possíveis efeitos. Como decorrência, o conceito de *spill-over* foi sendo substituído pelo de *spill-around*, o que significava que a reflexão até então vigente, concentrada em um único ator, ampliava seu foco, incorporando ao processo, como objeto de análise, *as organizações*, cujo crescimento de competências e poderes, derivado das conseqüências inesperadas surgidas no bojo das funções e tarefas exercidas nacionalmente, exigia que se revestissem de um enquadramento supranacional (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF JR., 2001).

Esse fator de supranacionalidade que aproxima os neofuncionalistas dos federalistas não impede, contudo, que se diferenciem em vários outros aspectos conceituais e substantivos. Por um lado os federalistas compartilham com os neofuncionalistas a visão transformadora do processo e a percepção da existência de momentos episódicos em que uma pluralidade de atores, e não apenas os governos, concordam sobre um novo formato institucional. Mas diferem no que pode ser

chamado de “regulacionismo”, dividindo com a corrente intergovernamentalista a presunção de que a direção e o percurso da integração são determinados pela interação dos Estados nacionais que calculam seus interesses nacionais e o poder relativo que cada um quer ou pode dispor sem que, em nenhuma circunstância, a natureza desses Estados possa ser modificada no curso do processo (MORAVCSIK, 1997).

Para os europeus que estudaram a Europa do segundo pós-guerra desde uma perspectiva de política comparada, a experiência federalista norte-americana, assim como a existência, nesse país, de agências reguladoras governamentais independentes – que, no caso europeu, foram projetadas para a esfera supranacional – constituíram uma referência obrigatória (MALAMUD; SCHMITTER, 2006). A partir desse ponto, a UE apresenta-se, essencialmente, como um projeto político que deve ser pensado e programado enquanto tal e não como decorrência da crescente complexidade das tarefas que, tendo ultrapassado as possibilidades de execução na esfera nacional, seriam funcionalmente mais bem exercidas na esfera da União. Tais estudos postulam que a criação de uma “Europa União de Estados” requer uma mobilização política apoiada em objetivos ligados não simplesmente a interesses, mas, sobretudo, a valores e crenças (HABERMAS, 2001).

Esta posição, defendida explicitamente pelo ministro alemão de Relações Exteriores, Joschka Fisher, em 2000, tem suas raízes nos anos 1950, quando Robert Schuman, ministro das Relações Exteriores da França, apresentou a idéia de uma Federação europeia como elemento indispensável à preservação da paz. Com essa iniciativa, Schuman marcava o começo de uma nova era no continente, proposta que, tendo sofrido recuos e avanços ao longo do tempo, renasceu, nos primeiros anos deste século, sob a forma de um Tratado Constitucional que, não tendo sido aprovado nos referendos realizados na França e na Holanda em 2005, prepara-se agora, sob a roupagem de um novo

Tratado da União, para ser novamente apresentado à população europeia.

Como complemento desses dois enfoques, situam-se os que descrevem a UE como um sistema emergente de governança em vários níveis, isto é, como uma forma policêntrica e não hierárquica de organização e de decisão política em que os Estados nacionais, apesar de não serem mais os únicos atores significativos do processo, permanecem como *o locus* onde a soberania, ainda que mitigada, se assenta. Abaixo e acima desse centro, superpõem-se e entrelaçam-se diferentes aspectos de governança, formando redes complexas em que se combinam atores nacionais, regionais e europeus públicos e privados (WALLACE, 1999).

Para autores como Schmitter (2002), esta abordagem constitui uma colcha de retalhos na medida em que, tomando elementos das teorias intergovernamentalistas, neofuncionalistas e institucionalistas, não os combina em uma única teoria nem em uma visão sintética e abrangente do processo europeu de integração regional. Para outros autores, essa ambivalência se deve ao fato de que a UE se apresenta como um processo que ainda está sendo construído, isto é, um processo em que se combinam políticas nacionais, intergovernamentais e europeias cujas fronteiras são pouco definidas. Essa falta de clareza, que traz para o jogo europeu uma das questões mais sensíveis para seus Estados-membros e suas sociedades, isto é, a partilha de soberania entre as três esferas de poder – a nacional, a regional e a da União –, faz com que cada uma delas, na medida em que nenhuma domina as outras duas de maneira permanente, apresente sua própria forma de legitimação. Como decorrência, o surgimento de uma multiplicidade de identidades dentro de um mesmo território obriga a repensar as formas de legitimá-las em torno da construção de um eixo comum que as aglutine e represente (DESCHOUWER, 2000; SCHILD, 2001).

Na verdade, esta última questão, a da multiplicidade de identidades que se expressam por uma superposição de legitimidades diferenciadas, tem sido pouco estudada pelas correntes teóricas tradicionais voltadas para a integração regional. Contudo, com a recente incorporação à UE de novos povos portadores de trajetórias políticas próprias, de culturas, crenças e práticas enraizadas em suas origens e em sua história ou em experiências do seu cotidiano e que terão que compartilhar princípios e objetivos que formam a base do projeto de integração europeia, novas indagações e novas respostas se têm multiplicado, vindas não unicamente do campo das Relações Internacionais. Nesse sentido, a Ciência Política, a Sociologia, a Antropologia, a História e demais disciplinas das Ciências Sociais têm contribuído para trazer novos elementos a esse debate, incorporando temas como democracia, legitimidade, cultura, identidade, coesão social, formas de participação cidadã, direitos humanos, todos interligados e que fazem parte intrínseca da construção de um compromisso social comum dentro de um espaço político unificado. Por meio dele, diferentes autores procuram compreender de que maneira as novas fronteiras da UE – que não se sabe até onde se estenderão – serão capazes de abrigar essa “Grande Europa” pacífica, plural, democrática e socialmente coesa que os cidadãos europeus almejam construir. Apoiando-me nas interpretações trazidas por esses autores, quero apontar alguns dos caminhos abertos por eles na tentativa de refletir sobre temas que, na atual conjuntura da UE, passaram a ter uma centralidade não existente anteriormente ou em outras experiências de integração regional.

Entre os caminhos possíveis, o construtivismo tem trazido pistas importantes para se estudar a UE em seu processo de construção. E isso porque um conjunto significativo de evidências sugere que, enquanto processo, a integração europeia exerce um impacto transformador no sistema de Estados europeu e em suas unidades constitutivas, ao mesmo tempo em que o próprio processo vem se transformando ao

longo dos anos, assim como a identidade de seus agentes, seus interesses e seu comportamento.

Isso não quer dizer que o construtivismo venha a substituir as teorias clássicas sobre integração regional já aqui mostradas e se constituir como uma “grande teoria” substantiva sobre o processo europeu. Todavia, ao procurar utilizar ferramentas que analisem o impacto da intersubjetividade e do contexto social em que isso se dá, a teoria construtivista aumenta a capacidade de compreender o porquê e de que maneira a integração européia chegou aonde está. Nesse sentido, ao desenvolver uma perspectiva que inclui os processos de formação de identidade e de interesses, ela acrescenta elementos teóricos e empíricos novos, até então pouco estudados pelas correntes clássicas voltadas para as experiências de integração regional.

Se nos situarmos dentro desse campo de reflexão, uma das questões mais antigas e recorrentes que acompanham toda a história da Europa, incluindo o atual processo europeu de integração, é a indagação sobre a possibilidade de formação de uma identidade genuinamente européia, e se esta poderia servir de âncora para o desenvolvimento de uma unidade política no continente (SMITH, 1992). Com efeito, basta percorrer os livros de História, talvez desde antes de Carlos Magno e do Império Romano, para ver como união política e identidade são questões que, implícita ou explicitamente, aparecem com frequência, desafiando a compreensão dos historiadores. Qual seria então a razão que explicaria neste momento da história européia o renovado interesse pelo tema da relação entre uma Europa unida politicamente e a existência de uma identidade européia que lhe serviria de base (SMITH, 1992)?

Várias respostas são possíveis. A mais óbvia delas aponta para o fato de que a perspectiva de unificação européia, independente da extensão que possa ter, nunca esteve tão próxima. Como acréscimo, há o fato de que esta unificação abrange uma pluralidade de Estados, na-

ções, povos e indivíduos que, vindos de diferentes regiões, histórias e tradições culturais, já foram, em sua grande maioria, geopoliticamente incorporados à União. Ressurge, então, a antiga pergunta: será possível constituir um sentido próprio de pertencimento, uma identidade europeia emergente que coexista ou substitua as múltiplas identidades nacionais (RISSE, 2003)?

A esse respeito, diferentes interpretações têm sido dadas. Boa parte delas se apóia na idéia de que os indivíduos são portadores de múltiplas identidades sociais, o que faz com que se sintam parte, ao mesmo tempo, de uma determinada região, nação, gênero, sem que o fortalecimento de uma dessas identidades implique, necessariamente, em decréscimo das demais (RISSE, 2003). Todavia, no caso específico da UE, especialmente quando referido ao amplo processo de ampliação que está vivendo, ainda não há evidências de como as novas populações irão se situar diante desse novo espaço político/cultural no qual estão entrando. Contudo, a esse respeito, hipóteses sugerem que o conflito maior venha a ocorrer entre uma identidade puramente nacional e outra superposta e ainda não cristalizada, a europeia. Isso não elimina o fato de que, se levarmos em conta que a Europa e a nação são ambas “comunidades imaginadas”, nada impede que as pessoas possam se sentir parte de ambas sem precisar optar por sua identidade original (ANDERSON, 1991).

Essa questão nos remete a um outro aspecto levantado por alguns autores e que acrescenta uma nova perspectiva ao problema: o fato de que a identidade europeia não apresenta um significado substantivo claro, podendo representar para pessoas diferentes coisas diferentes no que se refere à ideologia, território, política, cultura, religião (MARCUSSEN et al., 1999). Partindo desse pressuposto, duas dimensões distintas podem ser traçadas: de um lado, uma Europa definida em termos culturais e, de outro, uma União Europeia definida em termos cívicos. No primeiro caso, o continente é visto como um espaço cultural historicamente demarcado, o que implica herança,

etnicismo, civilização e outras formas de identidade social mais do que uma entidade político-territorial. Já no segundo, a UE é vista, basicamente, como uma entidade cívica construída socialmente, o que significa a existência de cidadãos identificados com uma estrutura política particular e com um território de fronteiras definidas.

Para autores como Habermas (1992; 1994; 1996), contudo, essa separação deve ser relativizada. Ele argumenta que tanto uma dimensão como a outra podem, no curso do próprio processo de integração, gerar coletivamente uma identidade cívico-cultural pós-nacional em que democracia, direitos humanos, economia de mercado, estado de bem-estar social e diversidade cultural passem a representar os fundamentos de uma nova legitimidade, isto é, valores a partir dos quais são definidos os critérios para a adesão dos novos membros à UE (HABERMAS, 1992; 1994; 1996; LENOBLE, 1992). Esta idéia é reforçada por autores como Hobsbawm (1991) que afirmam que uma integração transnacional, nos moldes do que está ocorrendo na Europa, constitui um meio de terminar para sempre com a antiga “questão das nacionalidades”, tema recorrente na política europeia desde, pelo menos, a consolidação dos Estados nacionais no século XIX.

A revisão teórica que fizemos até aqui nos indica a complexidade e multiplicidade de aspectos que cercam a integração europeia. Como decorrência, a UE tem sido interpretada de várias maneiras de acordo com as diferentes perspectivas adotadas, mas, em qualquer uma delas, a figura do Estado nacional, tal como é classicamente entendido, e sua relação com a União aparecem como o centro da discussão. Com efeito, para uns, a integração europeia é vista como um processo de transformação ou de declínio do Estado moderno; para outros, como um processo novo e único de construção política não necessariamente tendo o Estado como eixo. Paralelamente, alguns autores nos indicam que o processo europeu, juntamente com a globalização, a liberalização dos mercados e o crescimento da sociedade civil,

enfraqueceu a competência funcional dos Estados nacionais, especialmente no que se refere à regulação dos mercados e à sua segurança interna e externa. Da mesma maneira, a questão democrática não é mais percebida como prerrogativa exclusiva dos Estados, vistos tradicionalmente como portadores exclusivos de uma identidade comum e de um território homogêneo. Mesmo que o debate sobre democracia em nível europeu esteja longe de haver sido concluído, a discussão sobre essa questão se situa, cada vez mais, em uma ordem pluralista que transcende o espaço nacional (HOBSBAWM, 1991).

Como ponto central desta parte do trabalho, é possível afirmar que a integração europeia, mesmo sendo vista de diferentes lugares e sob diferentes aspectos, dilui a relação tradicional entre soberania, território, nacionalidade e função, elementos que constituem a essência do Estado nacional moderno (KEATING, 2004). A partir desse ponto, a principal questão institucional que se apresenta para a UE é o lugar que irá ocupar e as funções que deverá exercer o Estado nacional dentro da União. Dessa resposta depende o projeto europeu de integração que está sendo construído.

Ampliação e Institucionalidade²

Como já foi recorrentemente apontado neste texto, as questões político-institucionais adquiriram, com a incorporação ao espaço territorial da UE de 130 milhões de novos habitantes de diferentes procedências e culturas, um peso crescente no debate sobre o Tratado Constitucional apresentado à população em 2005 e, atualmente, no debate sobre o Tratado Reformador que o substituiu. Com efeito, esse peso, que se tornara explícito a partir dos anos 1990 – momento em que se iniciaram os processos que conduziram à adesão da Polônia, Hungria, República Tcheca, Eslovênia, Estônia, Eslováquia, Letônia, Lituânia, Chipre, Malta, Bulgária e Romênia –, passou a representar uma força determinante a partir de maio de 2004 e de janeiro

de 2007, quando esses Estados foram institucionalmente incorporados à União.

A perspectiva de novas incorporações, em uma comunidade que já conta com cerca de 500 milhões de habitantes, reforça os temores dos governos e da população européia. Mesmo assim, passos já foram dados nessa direção, prevendo-se a adesão da Bósnia- Herzegovina, Croácia, República Federal da Iugoslávia, Macedônia, Albânia e, talvez, da Bielorrússia, Geórgia, Armênia e Turquia, sendo este último país o que mais resistências tem suscitado ao longo de suas tentativas de aproximação com a UE. Entre os argumentos que estão na base dessa resistência, há o receio de um crescente aumento da população de origem islâmica nos países da Europa Ocidental, onde já vivem cerca de 12,5 milhões de muçulmanos. A adesão da Turquia, país de vasta população, significaria um acréscimo de 70 milhões de novos habitantes, 90% dos quais muçulmanos, passando assim a ser, além da mais populosa, a única nação muçulmana a fazer parte do bloco. Contudo, as resistências não impediram que, depois de longas horas de discussão no âmbito do Conselho Europeu reunido em Estrasburgo, em outubro de 2005, fosse dada a largada para a adesão, sem prazo definido, da Turquia como membro de pleno direito.

Alongando-me nesse tema, já que a adesão da Turquia se apresenta como um caso não consensual na UE, cabe perguntar quais as razões, de um lado e de outro, que tornaram possível apostar em uma integração tão pouco ortodoxa. Do ponto de vista da UE, a integração desse país, se por um lado assinala o abandono definitivo dos planos para uma Europa culturalmente homogênea e com uma identidade religiosa marcada, por outro faz com que a União se torne, paralelamente, um ator relevante no Mediterrâneo e no Oriente Médio, levando-se em conta que 97% da massa continental da Turquia e 90% de sua população se situam na Ásia.

Do ponto de vista da Turquia, a perspectiva de sua incorporação à UE tem significado, para uma parte da opinião pública do país, um estí-

mulo ao processo de reformas políticas, econômicas e sociais em curso, uma vez que boa parte de sua legislação terá que ser adaptada às leis européias. Isso fortalece os argumentos de setores reformistas e progressistas que, apostando em princípios como democracia e direitos humanos, convergem com o que é exigido pela UE. Em sentido contrário, setores radicais islâmicos ou ultranacionalistas opõem-se aos planos do governo de Ankara, acusando-o de fazer concessões à UE com o objetivo de se integrar ao “clube cristão ocidental”, passando a defender a opção inversa, a de que o país estabeleça relações com o mundo islâmico e com ele constitua um mercado comum na região (ÇAHA, 2005). De qualquer maneira, deve-se assinalar que a Turquia é um país secular, apesar de sua população ser predominantemente muçulmana. Sua Constituição, herança de uma revolução liderada por Mustafá Kemal Atatürk em 1923 sobre as ruínas do Império Otomano, prevê uma separação rigorosa entre assuntos de Estado e de religião (ÇAHA, 2005). Essa disposição permitiu que fosse aprovado, em 2005, o início das negociações com a UE, cujas condições para a adesão plena não incluíam nenhuma cláusula ou referência à religião. Essa postura, criticada por alguns países europeus, é coerente com a que a Europa, berço do laicismo, tem demonstrado em seus Tratados, incluindo-se o recente Tratado Constitucional não aprovado e o atual Tratado Reformador, em que se omite qualquer referência à cristandade. O contrário teria significado não respeitar a natureza laica do projeto europeu, autodefinido como universal e não como um monopólio judeu-cristão. A Turquia, portanto, inscreve-se dentro do que lhe é formalmente exigido, o que a capacitou para obter carta branca para iniciar as negociações de adesão que, certamente, serão prolongadas por mais de dez anos (SEMO, 2005).

É preciso lembrar, contudo, que, se juntarmos a possível adesão da Turquia e dos demais países candidatos aos doze países já incorporados em 2004 e 2007, o equilíbrio interno da UE e a capacidade de suas instituições para absorver esse novo contingente de pessoas so-

frerão um impacto desintegrador, obrigando a União a repensar sua arquitetura institucional, suas práticas funcionais e seu sistema de decisão. A razão está em que, dadas as características que apresentam, os problemas gerados pela recente incorporação desses novos Estados e dos que estão na fila de espera são indiscutivelmente diferentes e maiores dos que cercaram os processos anteriores de ampliação do bloco, isto é, os que se deram em 1954, 1973, 1981, 1986 e 1995. Com efeito, no caso presente, a adesão de países vindos do leste e do centro-sul do continente, ou melhor, vindos da “outra Europa”, suscita desconfianças profundas na medida em que tais países trazem em sua bagagem cinco décadas de regimes comunistas, situação que poderia dificultar sua adaptação ao que lhes foi e lhes está sendo exigido, isto é, o compromisso com o acervo comunitário europeu, cujo volume e complexidade aumentou substancialmente.

Há ainda o fato de que o nível de desenvolvimento econômico desses países, sendo significativamente mais baixo do que o dos países já membros da União, exigirá políticas de nivelamento e de distribuição de recursos que podem gerar resistências por parte dos antigos membros da UE que ainda dependem de benefícios e subsídios comunitários. O que se espera, contudo, e é nisso que a União se apóia, é que todas as partes sejam capazes de construir objetivos, lealdades e identidades comuns que, superpondo-se às diferenças e particularidades que as definem, possam formar, em uma região de conflitos exacerbados, uma comunidade política unificada, pacífica e democrática.

Na realidade, a questão da ampliação também pode ser vista sob outro ângulo. O que efetivamente pode trazer preocupação, segundo Robert Badinter, advogado e senador socialista francês e defensor intransigente do fracassado Tratado Constitucional, não é a adesão deste ou daquele país à União, já que cada caso foi sendo negociado separadamente durante anos, e sim a ampliação ilimitada de suas fronteiras, isto é, uma ampliação que possa se estender, por exemplo,

até as fronteiras do Irã e do Iraque. Para Badinter, a verdadeira questão, a mais difícil e, ao mesmo tempo, a que menos reflexão tem suscitado, é a que trata dos limites geopolíticos da UE. É inegável que o desconhecimento sobre até onde a Europa poderá chegar, talvez até a abranger os 46 países do Conselho da Europa, incluindo-se a Rússia, produz um efeito profundamente desestabilizador para a opinião pública europeia.³

A esse respeito, entretanto, é bom lembrar aos que se opuseram em 2005 ao Tratado Constitucional, por temerem que este facilitasse a adesão de Estados considerados por eles como indesejáveis, que o documento apresentado não facilitava nem dificultava juridicamente a ampliação, uma vez que as adesões realizadas em maio de 2004 e as que se realizariam em janeiro de 2007, assim como as candidaturas negociadas nessa ocasião, obedeceram a critérios já fixados anteriormente na reunião do Conselho de Copenhague, em 1993.

Sem querer alongar-me nessa discussão, já que não é, propriamente, o tema deste trabalho, quero salientar a riqueza teórica e substantiva de que sua análise se reveste, uma vez que a realização de uma integração política regional entre povos com histórias, culturas, línguas e experiências diferentes e, em muitos casos, de difícil conciliação, exige a formação de uma identidade coletiva que, mesmo tendo como base a pluralidade e a diferença, possa construir um projeto político legal e legitimamente aceito pelo conjunto de sua população, isto é, uma comunidade de direito, democraticamente constituída.

O Debate Institucional: Trajetória e Perspectiva

Voltando-me agora para a dimensão institucional da UE, quero salientar que a compreensão adequada de uma reforma do modelo normativo europeu deve incorporar em sua reflexão, além da maneira como suas instituições são organizadas, quais os poderes com que

contam e como estes operam, o contexto político em que se situam, os interesses que representam e as crenças normativas e cognitivas que cercam as mudanças propostas. Nesse sentido, as demandas por uma reforma institucional no atual contexto da UE têm como base três questões prioritárias que deverão estar incorporadas no novo Tratado Reformador: primeiro, uma agenda econômica e social extensa que, acoplada a mudanças políticas, deverá abranger grande parte das esferas da vida cotidiana, o que vai exigir alterações na própria arquitetura institucional da União; segundo, a reformulação e consolidação das formas de representação popular que assegurem uma participação ampla nas diferentes esferas decisórias, requisito decorrente da recente ampliação e da perspectiva de novas adesões que, aumentando significativamente o tamanho e a heterogeneidade do bloco, irão produzir um impacto crescente na distribuição de recursos políticos e econômico-financeiros; por último, reformas que unifiquem o tratamento dado à política externa e à política internacional da região como resposta às mudanças na economia global e na geopolítica mundial e ao desejo da UE de fortalecer seu papel internacional e global (OLSEN, 2002).

Quero lembrar, contudo, neste momento em que a UE está diante de um novo Tratado da União que viria neutralizar o impasse gerado pela rejeição do Tratado Constitucional, que não é a primeira vez que o caminho para uma Europa politicamente unificada parece interrompido. Já nos anos 1950, depois de haver sido constituída a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), a França rejeitou a criação de uma Comunidade Européia de Defesa que previa a formação de um exército comum europeu sujeito à autoridade de um ministro de Defesa e de contingentes que 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 uni-

versal –, trazia embutida a idéia da criação de uma futura comunidade política federal ou confederal fundamentada em uma separação dos Poderes e em um sistema representativo formado por um Parlamento dividido em duas Câmaras (CAMARGO, 1999).

O projeto europeu de defesa, discutido ao longo dos anos 1953/54 e ratificado por cinco dos Estados da “Europa dos Seis”, não foi aprovado graças à rejeição da Assembléia Nacional Francesa, que o percebia como de inspiração claramente federalista. Esse fracasso afastou por alguns anos a idéia da formação de uma comunidade política, abrindo espaço para que se avançasse na realização de um objetivo econômico imediato – o único em redor do qual havia consenso –, que apontava para 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 (CAMARGO, 1999).

Alguns anos depois, na primeira metade dos anos 1970, no bojo da discussão sobre a incorporação de novos Estados – concretizada em 1972 com as adesões da Grã-Bretanha, Irlanda e Dinamarca –, ficou clara a necessidade de, além de se avançar na construção do mercado comum e de uma futura União Econômica e Monetária, aprofundar e renovar as instituições comunitárias. A partir dessa perspectiva, é criada no Parlamento Europeu, em 1981, uma Comissão Institucional que, presidida por Altiero Spinelli, apresentou um projeto de Tratado da União que ressuscitava a perspectiva federalista, gradualmente perdida em benefício do fortalecimento da perspectiva intergovernamental (SPINELLI, 1988). O documento, aprovado por 237 votos contra 31 e 43 abstenções, era endereçado aos Parlamentos nacionais, convidados a convencer seus próprios governos a ratificá-lo. Nele, previa-se a incorporação dos tratados em vigor e a substituição dos diversos instrumentos jurídicos existentes por um sistema único. O resultado foi negativo, já que apenas o Parlamento italiano conseguiu aprovar o projeto (CAMARGO, 2004),

Em contraposição ao Projeto Spinelli, foi assinado, em dezembro de 1985 e posto em prática a partir de julho de 1987, o Ato Único Europeu, aprovado logo em seguida pelos então doze Estados-membros. Esse novo instrumento não retomou o debate sobre as articulações entre a esfera nacional e a supranacional, limitando-se a algumas reformas dos tratados já existentes sem alterar sua natureza. A racionalidade do Ato Único era fundamentalmente econômica, em que normas e instituições estavam voltadas, essencialmente, para facilitar a realização do mercado único que previa um espaço sem fronteiras no qual a livre circulação de pessoas, capitais, serviços e mercadorias ficaria 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.

O Mercado Único, que fora previsto para 1968, mas não se completou, implicava, necessariamente, a criação de uma União Econômica e Monetária (UEM) e de uma moeda única para toda a região, objetivos que só foram formalizados com o Tratado de Maastricht em 1992. Mesmo assim, o Ato Único Europeu teve ganhos institucionais efetivos, entre eles a introdução na esfera jurídica de novos setores, como a política externa comum e a cooperação regional que não haviam aparecido de forma explícita no Tratado de Roma (NOEL, 1987; POURVOYEUR, 1990). Nesse cenário de perdas e ganhos, a exigência de cooperação política foi, certamente, a menos atendida pelo Ato Único, não tendo apresentado modalidades novas efetivas no que se refere às relações interinstitucionais que tornassem mais transparente o sistema comunitário de tomada de decisões, dando munção aos que lutavam pela diminuição do que se considerava um “déficit democrático” na esfera européia.

Esses são alguns dos impasses que acompanharam a marcha da integração européia até a assinatura do Tratado da União Européia em Maastricht, em 7 de fevereiro de 1992, documento que pode ser visto desde uma dupla perspectiva: por um lado, incorporou a idéia antiga e um pouco vaga de união política, mais próxima depois da queda do

Muro de Berlim e da decorrente e rápida reunificação da Alemanha; por outro, absorveu a proposta de União Econômica e Monetária, que, formulada por Jacques Delorme, em 1988, definia os prazos e os passos para o estabelecimento de uma moeda e de um Banco Central únicos. Contudo, deixou de fora uma iniciativa franco-alemã, lançada em 1990 pelo chanceler alemão Helmut Kohl e pelo presidente francês François Mitterrand, que enfatizava a necessidade de reunir a União Econômica e Monetária à união política, fazendo com que marchassem em um mesmo ritmo. Isso não ocorreu, na medida em que a primeira avançou em termos do radicalismo de suas normas e regras, traduzidas pelo estabelecimento de uma moeda única européia, adotada em 1999 por doze países,⁴ enquanto a segunda preservou o mesmo formato intergovernamental do passado e a mesma regra de unanimidade nas votações (CAMARGO, 2004).

Entre os pontos positivos, contudo, o Tratado de Maastricht reuniu e completou os instrumentos anteriores substituindo a Cooperação Política Européia (CPE) pela definição de uma estratégia própria no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum (PESC). Mesmo conservando, em grande medida, o caráter intergovernamental da CPE, o tratado representou um salto qualitativo ao criar estruturas políticas e militares permanentes, abrindo assim o caminho para que os então doze membros das três Comunidades Européias (Comunidade Econômica, Comunidade Européia do Carvão e do Aço, e Comunidade de Energia Atômica) instituíssem entre si uma “União Européia” como forma de afirmação de sua identidade na cena internacional. Por outro lado, avançou no sentido de instaurar uma cidadania européia para as pessoas que tivessem a nacionalidade de um Estado-membro, assegurando-lhes ainda, pela inclusão dos Acordos Schengen,⁵ a liberdade de circulação e de permanência em todo o território da União.

Dessa maneira, mesmo não tendo incorporado a proposta dos chefes de governo da Alemanha e da França de reunir a união política à Eco-

nômica e Monetária, dando assim à UE uma única cara, o Tratado da União deixou em aberto o projeto de uma Europa federal, vista, por muitos, como necessária depois de a queda do Muro de Berlim, com a conseqüente unificação da Alemanha, ter dado a largada para se pensar em uma abertura em direção aos países do Leste (QUERMONNET, 1992). A tentativa de conciliar posições diferentes e muitas vezes opostas relativas à natureza e às finalidades da unificação européia contribuiu, contudo, para que a receptividade dos Estados-membros, no momento de sua aprovação, não fosse a esperada. Sua falta de precisão, ao permitir múltiplas leituras, trouxe para os eleitores europeus mais dúvidas do que certezas sobre a natureza e o significado real do que se lhes estava sendo oferecido. Não se pode esquecer que, às dificuldades internas da União, somavam-se as externas, decorrentes das alterações do equilíbrio geopolítico do continente causado 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 da Europa Ocidental, a tão falada “fortaleza européia” se defrontava com a desintegração do antigo bloco do Leste, com a fragmentação da Europa Central e com a queda do Muro de Berlim. No bojo desses acontecimentos, temia-se a transposição para as margens da Comunidade Européia de focos de conflito de diferentes modalidades e turbulências monetárias que punham em questão a decisão, tomada em Maastricht, de avançar na direção de uma união política, de uma moeda única e de um Banco Central independente antes do fim do século (JOXE, 1993).

Ao Tratado de Maastricht, seguiu-se o de Amsterdã, assinado em outubro de 1997 e posto em vigor em maio de 1999. Mesmo sem avançar no reforço das instituições comunitárias, condição para a maior unidade política da União, nem na solução de um problema já antigo, o do “déficit democrático” no bloco, o tratado incluiu um protocolo

que afirmava o compromisso de respeitar os direitos sociais definidos na Carta Comunitária de Direitos Sociais, aprovada desde 1989 (MORAVCSIK; NICOLAIDIS, 1999). Paralelamente, dentro desse contexto de mudanças e novos desafios, a virada efetiva na evolução da UE 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 e conferir à Turquia o título de possível candidato às negociações, uma vez preenchidos os critérios políticos e econômicos requeridos. Nessa ocasião, estabeleceu-se, também, o calendário para a reforma das instituições europeias.

O Tratado de Nice, assinado em fevereiro de 2001 e posto em vigor dois anos depois, em fevereiro de 2003, veio, assim, cumprir esse objetivo, o de negociar as transformações institucionais necessárias para a concretização do projeto de ampliação da UE. Nesse sentido, alterações na composição da sua Comissão foram introduzidas, definindo-se que, enquanto o número de Estados não fosse excessivo, cada um teria direito a um único comissário, independentemente de seu tamanho ou população. Contudo, quando o número de Estados passasse de 27, comprometendo com isso a eficácia de seu funcionamento, o número de membros da Comissão seria inferior ao número de Estados. Paralelamente às negociações especificamente institucionais desenvolvidas no âmbito das instituições, diante da perspectiva de incorporação de milhões de novos cidadãos com quem deveria compartilhar recursos políticos e econômicos, a população europeia perguntava-se o que conferiria identidade a esses recém-chegados e os uniria enquanto europeus.

Essas e outras indagações abriram o caminho para infundáveis discussões entre juristas, cientistas políticos, políticos e opinião pública em toda a Europa. No bojo delas, o ministro das Relações Exteriores da Alemanha, Joschka Fischer, em uma conferência na Humbolt University, realizada em Berlim, em maio de 2000, expôs sua con-

vicção de que o sistema institucional europeu, vigente até aquele momento, não teria capacidade para enfrentar o desafio da introdução da moeda única, da futura incorporação de novos membros, da Guerra nos Balcãs e de políticas externa e de segurança e defesa comuns. Sua argumentação tinha como base a necessidade de transição do modelo de uma Confederação de Estados, como a que então existia entre os países-membros, para uma parlamentarização total dentro dos marcos de uma Federação européia, de acordo com o que pregara Robert Shumman cinquenta anos antes (FISCHER, 2000). Este novo modelo trazia consigo, necessariamente, a existência de um Parlamento Europeu bicameral e de um governo, também europeu, que exerceriam os Poderes Legislativo e Executivo dentro da Federação. Esta deveria ser ancorada em um tratado constitucional que regularia, entre outros aspectos, a divisão de soberania entre as instituições européias e os Estados nacionais, distanciando-se, assim como grande parte da opinião pública européia, do conceito de um superEstado europeu transcendendo e substituindo as democracias nacionais (FISCHER, 2000).

Mesmo se em relação a esse último ponto houvesse consenso, o ministro alemão estava consciente das críticas à sua proposta que viriam de vários lugares e que teriam como denominador comum o fato de que a Europa, sendo um continente repleto de povos, de culturas, de línguas e de histórias diferentes, exigia que a soberania dos Estados nacionais, vista como fator de legitimidade do processo de integração, especialmente em uma conjuntura em que a globalização e a europeização criavam superestruturas distanciadas dos cidadãos e dos atores anônimos, fosse plenamente preservada (OLSEN, 2000). Antecipando-se a essas objeções, o ministro afirmava que o modelo de Federação proposto conservava os Estados nacionais e não eliminava suas instituições, procurando associá-las ao processo. Segundo sua visão, consolidar a integração européia só seria imaginável se esta se apoiasse em uma partilha de soberania entre a União e os Estados nacionais. Com esta tese, o ministro procurava responder a uma

questão teórica básica, a de que o tipo de legitimidade requerida para o avanço do processo de integração dependia da percepção do padrão de relacionamento entre os Estados-membros e a União (OLSEN, 2000).

Os pontos defendidos pelo ministro Fischer geraram uma clara divisão de posições em relação ao modelo institucional proposto para a UE. Muitos apontavam a ambigüidade de sua visão no que diz respeito a vários temas, entre os quais a divisão de soberania no âmbito da Federação, tese que consideraram confusa e contraditória. Outros indagavam ainda como, em um contexto de trinta países e não mais de quinze, seria possível, ao mesmo tempo, conservar os Estados nacionais e tornar as instituições comunitárias mais simples, mais transparentes, mais democráticas, mais eficazes, permitindo que se progredisse no caminho da integração (OLSEN, 2000).

De uma maneira ou de outra, a maior contribuição do ministro alemão foi haver explicitado e colocado na mesa as principais questões que preocupavam os governos e os cidadãos europeus que se preparavam para constituir uma nova personalidade jurídica e um novo espaço político capaz de abrigar mais de 130 milhões de novos cidadãos. Se quiséssemos resumir as indagações que os cidadãos europeus se faziam diante dessa realidade que estava no horizonte, diríamos que o nervo exposto se concentrava na palavra “federação”, que, mesmo mitigada, como na maior parte das propostas que surgiam em âmbito acadêmico e governamental, evocava um “Leviatã” europeu que poderia ameaçar as democracias nacionais. Para os que compartilhavam essa visão, uma Federação européia nunca poderia ser suficientemente democrática.

O Conselho Europeu, reunido em Lacken, na Bélgica, nos dias 14 e 15 de dezembro de 2001, ao convocar a Convenção Européia sob a presidência de Valéry Giscard d’Estaing, visava dar respostas a essas perguntas. O ponto central do novo tratado previsto era a idéia de que a UE deveria deixar de ser uma pura organização internacional espe-

cializada em questões econômicas, passando a exercer, explicitamente, uma ação política unificada, muito além das posições e das ações conjuntas vigentes até aquele momento. Justamente por essa razão, tornava-se fundamental para os governos europeus ampliar o âmbito da discussão junto à sociedade civil.

Nesse contexto, as questões básicas que a Convenção se propunha examinar incluíam: democratização efetiva do processo de integração por meio da participação dos cidadãos no processo de aprofundamento da União Européia; aumento da transparência por meio da divisão clara de competências entre a União e os Estados-membros; unificação e reorganização dos tratados já existentes na perspectiva de se formular um novo Tratado da União que abrigasse uma Constituição para a Europa. O projeto em questão, aprovado por consenso, foi apresentado ao Conselho Europeu reunido em Salônica, em 20 de julho de 2003.

A partir dessa perspectiva, na sessão plenária da Convenção para o Futuro da Europa, convocada em junho de 2003, foi lançada a proposta final do Tratado Constitucional, que, após longas negociações e algumas alterações, foi aprovado pelo Conselho Europeu, reunido em Bruxelas em junho de 2004. Diante do tema mais controvertido, o que tratava do modelo político que seria adotado, a resposta foi o de uma Federação de Estados Democráticos como garantia de uma democracia supranacional. A proposta mais radical que defendia um Estado federal, presente em todos os debates, foi eliminada por oposição especialmente do Reino Unido. Ficou então estipulada uma divisão clara entre competências compartilhadas e competências exclusivas da União (CINTRA; CINTRA, 2000).

A partir desse ponto, quais seriam os aspectos do Tratado Constitucional responsáveis pela sua rejeição por parte de amplos setores da população européia? Esta pergunta é pertinente, uma vez que o que estava sendo julgado em 2005, segundo grande parte das avaliações,

era a Constituição e não o pertencimento do país à União. Mas talvez coubesse pensar de outra maneira: a razão da rejeição estaria não nos aspectos novos que o Tratado Institucional estaria apresentando e sim no que teria deixado de fora, isto é, no fato de que as medidas institucionais, as orientações da economia e as políticas sociais, em um contexto do enfraquecimento da socialdemocracia europeia e da chegada de países da “outra Europa”, não tivessem dado respostas claras e satisfatórias aos desafios que estavam sendo postos na mesa. Essa falta de correspondência entre o que os cidadãos esperavam e o que lhes foi oferecido teria aprofundado o fosso permanente que separa Bruxelas e as elites nacionais dos cidadãos europeus que teriam se sentido excluídos dos benefícios que uma Europa politicamente unida poderia produzir.

O Tratado Constitucional e seus Desdobramentos

O tempo decorrido desde 29 de maio de 2004, data em que a população francesa, em um referendo consultivo, disse “não” ao Tratado Constitucional Europeu por uma maioria de 54,87% dos votos – gesto repetido, em 1º de junho, por 62% da população holandesa –, é suficiente para se formular algumas hipóteses relativas à não-aprovação, pela União Europeia, do referido tratado. Os principais argumentos apresentados no processo de votação desses países vieram de diferentes correntes ideológicas, de demandas contraditórias e de percepções difusas relativas aos caminhos institucionais e sociais a partir dos quais a Europa deveria ser reconduzida e quais poderiam ser seus parceiros nessa jornada (CAMARGO, 2007).

Um dos pontos mais evidentes para as elites políticas europeias e nacionais era que o “sim” seria amplamente vitorioso em todo o espaço europeu, o que reforça a idéia da distância que separava Bruxelas e os governos dos Estados-membros de seus cidadãos. Essa convicção da vitória do “sim” fez com que dez governos da UE – Espanha, França,

Holanda, Luxemburgo, Polônia, Dinamarca, Portugal, Irlanda, Reino Unido e República Tcheca – não hesitassem em convocar referendos, mesmo que somente a Irlanda e a Dinamarca necessitassem constitucionalmente ratificar por essa via o Tratado Constitucional. Já a Alemanha, mesmo acreditando fortemente na vitória da aprovação, propôs-se a realizar a votação pela via parlamentar, única fórmula permitida pela Constituição de seu país.

O desconhecimento por parte dos governantes do que efetivamente se passava na cabeça de seus governados se tornou claríssimo no caso francês, primeiro país a rejeitar o tratado, uma vez que votações prévias no âmbito da maior central sindical francesa, a CGT, e nas fileiras de seu partido socialista, assim como em pesquisas nas quais a rejeição à Constituição crescia acima da marca dos 50%, mostravam uma realidade absolutamente diferente do que se esperava. Essa distância entre governo e sociedade abre uma primeira pista para se iniciar a reflexão, mostrando-nos o peso das questões domésticas na determinação dos resultados negativos da votação popular do Tratado Constitucional Europeu, ainda que as duas esferas, a nacional e a européia, estivessem entrelaçadas fazendo parte de um mesmo pacote de erros, carências e contradições.

Contudo, esse entrelaçamento e mesmo a ambigüidade na percepção das responsabilidades imputadas a cada instância de decisão são praticamente inevitáveis, especialmente quando as instituições européias aparecem como distantes dos cidadãos e pouco transparentes, o que gera desconfiança por parte da população que não tem clareza sobre as implicações reais que a UE tem para a sua vida cotidiana. Esse problema se aguçou com a perspectiva de uma Constituição para a Europa, porque as elites políticas nacionais e européias que defendiam o “sim”, em lugar de fazer uma campanha esclarecedora sobre o conteúdo e o alcance do Tratado Constitucional que estava sendo julgado, preferiram ameaçar com a possibilidade de caos, caso não fosse aprovado (CAMARGO, 2007).

Mesmo assim, o debate sobre a construção europeia, às vésperas do referendo, foi intenso no seio de grande parte de seus cidadãos. O caso da França é paradigmático, na medida em que pesquisas indicavam que, aproximadamente, 83% da população francesa discutira esse tema diariamente, o que ficou comprovado pelo alto índice de comparecimento nas urnas, o maior dos últimos vinte anos, mesmo quando comparado aos escrutínios nacionais. O resultado negativo deveu-se, em grande parte, ao fato de que, ao lado da desconfiança em relação à própria Constituição, que os franceses avaliavam representar uma vitória liberal de corte anglo-saxônico, a falta de popularidade do presidente Jacques Chirac e de seu então primeiro-ministro Jean-Pierre Raffarin inclinou visivelmente a balança para o lado da sua rejeição. Na realidade, não se tratava, unicamente, de tomar posição em relação ao Tratado Constitucional Europeu em seus aspectos jurídico-formais, nem de retomar a discussão de quinze anos atrás sobre a perda de soberania nacional. Tratava-se de questionar políticas concretas, como a ampliação das fronteiras da União, o que viria ameaçar o nível de emprego dos que já haviam cruzado essa fronteira, a introdução do euro como moeda única com a decorrente subida de preços, a degradação das políticas públicas e outros problemas que, atingindo cotidianamente a população francesa, eram imputados, com ou sem razão, à Bruxelas (MIGUEIS, 2005).

Na Holanda, a opção pelo “não” foi também surpreendente para as elites que apostavam no “sim”, na medida em que este país foi um dos seis membros fundadores da Comunidade Europeia, tendo permanecido, ao longo do tempo, como um dos seus mais ardentes defensores. Sua mudança radical pode também ser explicada, em parte, pela crise na esfera da sua política doméstica, decorrente da existência de um fosso entre os partidos e seus eleitores e entre os movimentos sociais e seus membros e simpatizantes. Pesquisas na imprensa holandesa mostravam que as lideranças dos grandes movimentos sociais, das centrais sindicais, dos partidos, das associações de classe,

das igrejas, das organizações ambientalistas, do patronato defendiam ardentemente o “sim”, enquanto a maioria de seus seguidores optava pelo “não”. Estes, sentindo-se traídos por seus representantes tradicionais, transformaram a natureza do referendo apresentando um comparecimento de 62%, ainda que o voto não fosse obrigatório. Temiam também que Bruxelas colocasse em questão a política holandesa que liberava as drogas fracas e permitia a eutanásia e o casamento entre pessoas do mesmo sexo; além disso, receavam sobretudo ser submergidos em uma União ampliada para 25 ou mais Estados em que a Holanda se tornaria uma vaga província, sem nenhum poder real (VAN DEN BRINK, 2005).

No início do processo de votação, previa-se que, caso este prosseguisse normalmente, referendos seriam realizados no Reino Unido, Irlanda, Polônia, Portugal, Dinamarca e República Tcheca, ainda que se temesse a possibilidade de que o resultado negativo francês contaminasse as próximas votações. Isso, de alguma maneira, ocorreu, como ficou evidente no caso do Reino Unido, onde primeiro se pensou em adiamento do referendo e depois em sua própria suspensão, e em Portugal, onde se decidiu adiar-lo por tempo indeterminado. Em sentido inverso se situou Luxemburgo, país com 450 mil habitantes, que, apresentando o maior nível de vida e de instrução da Europa, teve o referendo sobre a Constituição aprovado por um placar de 56,52%, sendo o 13^o Estado da UE a convocá-lo. Na Polônia, o referendo, que fora marcado para 25 de setembro de 2005, não se realizou nessa data e sim em outubro de 2006, com um grau de abstenção que, tendo ultrapassado os 50% exigidos para que o pleito tivesse validade, passou a decisão ao Parlamento, que terminou por não se pronunciar no prazo previsto.

Na realidade, na Polônia, assim como na França e na Holanda e em outros Estados-membros da União, a questão européia foi subjugada pela batalha política interna, como já foi destacado. O Partido Social Democrata polonês que governava o país e que se identificava com o

processo de integração europeia sofreu forte oposição das forças da direita que fizeram da oposição ao Tratado Constitucional um de seus cavalos de batalha, apontando como argumento importante a ausência nele de qualquer referência às raízes cristãs da Europa.

Abrindo um parêntese para examinar este último ponto, a questão religiosa e seu lugar na identidade europeia fez com que se desencadeasse uma batalha intensa em redor do projeto constitucional apresentado. Como decisão final, optou-se por não figurar nele nem a palavra “Deus” – posição contrária à defendida pela Polônia, em cuja própria Constituição a referência a Deus está presente – nem a palavra “laicismo”, cuja inclusão era defendida sobretudo pela França, em cuja Constituição o laicismo representa um dos fundamentos da República. Em sua versão definitiva, o texto optou por uma fórmula de compromisso, fazendo uma referência vaga às heranças culturais, religiosas e humanistas da Europa.⁶

Fechando o parêntese e voltando ao tema da votação do Tratado Constitucional, sua aprovação, na República Tcheca, não parecia fácil. Mesmo que o Partido Social Democrata, basicamente pró-europeu, governasse o país e tivesse prometido que a votação do novo tratado seria feita por meio de um referendo, a Constituição tcheca, que não previa essa modalidade, exigia, para que isso fosse possível, que uma lei especial fosse votada por uma maioria de dois terços. Essa proporção foi difícil de ser alcançada, uma vez que a coalizão parlamentar que sustentava o governo era fracamente majoritária. Na oposição, o Partido Comunista, que sempre fora contra a adesão do país à UE, ergueu a bandeira da perda de soberania, enquanto a direita, representada pelo Partido Democrático Cívico (Obèanská Demokratická Strana (ODS)), tradicionalmente pró-europeu e que sonhava com um grande mercado como princípio de unificação de toda a Europa, opunha-se ao novo tratado por considerá-lo excessivamente de esquerda. Um outro obstáculo a ser vencido estava no fato de

que, segundo a última pesquisa do Eurobarômetro, somente 19% dos tchecos tinham a intenção de votar.

Nos países nórdicos, o “não” viria basicamente da esquerda, para quem o Tratado Constitucional Europeu era uma ameaça clara ao seu modelo de Estado Providência, cuja função, entre outras, era a de financiar um nível alto de serviços sociais para todos os trabalhadores, estivessem ou não empregados. Na realidade, na Suécia e na Dinamarca, os argumentos e os campos eram os mesmos que se opuseram à criação da moeda única por ocasião do referendo de 2003: a falta de democracia e a transferência de soberania que, à sombra do novo tratado, emigraria para Bruxelas, consolidando a vitória de políticas econômicas neoliberais. Todavia, diferentemente da Dinamarca, onde estava prevista uma consulta popular, ainda que sua data permanecesse indefinida, o governo sueco, alertado pelo resultado negativo no caso do euro, decidiu pela votação parlamentar, em que a aprovação estaria praticamente assegurada (TRUC, 2005).

A análise feita até aqui nos mostra claramente a importância das questões domésticas no comportamento eleitoral da população europeia. Isso, contudo, não esgota a questão. É preciso também levar em conta que o Tratado Constitucional apresentado gerava temores e desconfiças decorrentes, entre outras razões, do desconhecimento do que realmente estava sendo proposto e dos caminhos que deveriam ser seguidos. Essa avaliação se apoiava em algumas das características do processo: em primeiro lugar, é preciso lembrar que o tratado não era, propriamente, uma Constituição, na medida em que a Convenção para o Futuro da Europa não teve, oficialmente, o caráter de uma convenção constitucional clássica, ainda que o documento tenha sido discutido na Conferência Intergovernamental e apresentado à opinião pública europeia na forma de um documento constitucional. Na realidade, o novo documento, mesmo trazendo mudanças político-institucionais significativas, não passava, essencialmente,

de uma recopilação exaustiva de tratados já assinados durante as últimas décadas (ROY, 2005).

Não foi, contudo, a situação jurídico-formal do novo documento o que gerou preocupação na população. A extensão do texto e sua complexidade, e não sua inconsistência formal, podem explicar o desconhecimento e a desconfiança por parte da sociedade europeia das normas e regras que passariam, efetivamente, a reger o funcionamento das instituições da União e a vida cotidiana de sua população, especialmente em uma conjuntura em que a ampliação das fronteiras aumentava substancialmente o número de seus cidadãos (WEILER, 2002).

Partindo desse ponto, passo a apresentar algumas das principais questões que poderiam esclarecer a rejeição ao Tratado Constitucional por parte de um segmento importante da população europeia e, ao mesmo tempo, relacionar tais questões com o tratamento dado a elas no referido texto. Deixando de lado as razões domésticas dos diferentes Estados-membros, tema que já foi anteriormente examinado, a população europeia, ou melhor, a que já pertencia à União antes de sua última ampliação, concentrava descontentamentos e reivindicações, alguns antigos, outros mais recentes, em torno de um determinado número de temas. Entre eles, a própria ampliação, vista como tendo sido feita de maneira excessivamente rápida, causava grande preocupação. Nesse campo, a alegação era de que deveria ter havido maior clareza em relação à escolha das candidaturas e às condições exigidas para a adesão, partindo-se do fato de que as regras que eram relativamente corretas e eficazes para administrar uma Europa de quinze membros, como no caso do direito de deslocamento, poderiam trazer problemas em um contexto de 27 ou mais. Esse problema se referia, sobretudo, à adesão dos países do Leste, na medida em que a percepção corrente em relação à sua população era que esta aceitaria qualquer nível de salário por qualquer tipo de trabalho, atingindo assim o nível de emprego nos países ocidentais (FOUCHER, 2007).

Cabe, contudo, assinalar que essa liberdade de deslocamento não constituía uma novidade. A livre circulação de empresas, pessoas, capitais e serviços, tornada possível pela abolição das tarifas internas que foram substituídas por uma tarifa externa comum, constituiu a própria razão de ser da integração europeia. Para neutralizar as possíveis conseqüências negativas dessa prática que poderia atingir as regiões mais pobres e acentuar as assimetrias, políticas comuns estavam sendo asseguradas no Tratado Constitucional na forma de fundos comunitários destinados a esses países. Foi esse tipo de ajuda que permitiu, em momento anterior, que Irlanda, Portugal, Espanha, Grécia e Itália recuperassem, em parte, seu atraso econômico.

Concretamente, o novo tratado não impedia nem favorecia diretamente os deslocamentos, apenas criava situações em que estes poderiam ou não ocorrer. De um lado, deslocamentos poderiam ser efetivamente refreados, caso houvesse um maior apoio dos fundos europeus destinados ao desenvolvimento dos novos Estados-membros. Isto faria com que as empresas destes Estados e sua população tivessem maior interesse em permanecer em seu próprio espaço territorial, estimando-se, paralelamente, que o próprio mercado ampliado pudesse favorecer a criação de novos empregos locais. De outro lado, porém, no caso que não houvesse um apoio efetivo, os trabalhadores da Europa Central e Oriental poderiam emigrar para o Ocidente, onde, como decorrência da aceitação de salários mais baixos do que os dos trabalhadores ocidentais ainda que tivessem o mesmo nível de qualificação, poderia produzir-se um aumento no já alto nível de desemprego na região. A questão dos fundos pode ser vista, ainda, sob um outro aspecto: o fato de que os recursos previstos para esse fim, ao terem que ser divididos entre um maior número de parceiros – mesmo que estivesse definido que os recém-chegados teriam que aguardar um número determinado de anos para poder usufruir das mesmas vantagens dos membros antigos –, poderiam fortalecer nestes a discriminação e a desconfiança, gerando assim um problema

adicional. A população europeia já incorporada temia que o cobertor não tivesse o tamanho necessário para todos os que nele deveriam abrigar-se, fazendo com que o direito de antiguidade deixasse de ser reconhecido.

Outro ponto intensamente debatido pela opinião pública europeia, e que serviu de argumento aos defensores do “não”, foi a questão democrática, discussão que apontava claramente para o desafio de preservar e consolidar as democracias nacionais em um contexto de ampliação e maior integração entre seus Estados-membros. A percepção dos cidadãos europeus da existência de um déficit democrático na região não era, contudo, nova. Mas, no contexto da adesão dos países do Leste, ela se tornara uma preocupação aguda. Temia-se que a incorporação de nações com uma trajetória de práticas não democráticas fizesse surgir novas questões e problemas que poderiam produzir uma excessiva concentração de competências nas mãos da União. Paralelamente apontavam o fato de que a integração não fora ainda traduzida em mecanismos de representação cidadã, o que exigiria a transformação do Parlamento Europeu em um órgão com função legislativa plena, assim como a participação da população em uma eleição direta para chefe do Executivo europeu (MENÉNDEZ, 2000).

Nesse ponto, alguns autores sugerem, entre os quais Eric Stein (2001), que há uma correlação estreita entre o nível de integração de uma instituição internacional e a percepção pública sobre a falta de democracia e de legitimidade na estrutura e no funcionamento de seus órgãos. Isso explicaria que o debate sobre esse tipo de déficit tenha se originado na Comunidade Europeia altamente integrada e alcançado outras instituições, como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e as agências financeiras internacionais, tornando-se assim um componente importante do discurso atual contra a globalização (STEIN, 2001). Este aspecto nos remete diretamente à observação de Schmitter quando afirma que o futuro da democracia *na* Europa depende da democratização *da* Europa (SCHMITTER, 2004).

Gostaria ainda de assinalar que a desconfiança dos cidadãos europeus em relação à legitimidade de suas instituições é uma postura historicamente recorrente, tanto em nível da União Européia e de outras organizações regionais e globais quanto em nível nacional. Essa postura decorre do fato de que, ao mesmo tempo em que a idéia de democracia tenha, de um modo geral, ampliado seu raio de aceitação, a frustração da população pela incapacidade de colocar seus problemas na agenda política tornou-se maior. Cresce a percepção por parte da população de que as democracias, velhas ou novas, só dispõem de instrumentos já conhecidos, como a ampliação do sufrágio ou políticas redistributivas, instrumentos que, diante dos novos desafios, talvez tenham esgotado seus meios e sua capacidade de ação. Isso em parte vem do fato de que as condições atuais que cercam os regimes democráticos diferem estes dos anteriores no sentido de que se propõem a combinar democracia e mercado – combinação sempre infeliz, segundo Robert Dahl (1998) – com a indiscutível vitória do mercado. Se a isso se adiciona o fato de que, independentemente de suas histórias, culturas e preferências, a democracia é constituída, na atualidade, por dois eixos básicos, o popular e o constitucional, sua legitimidade torna-se, em âmbito europeu, mais difícil de ser reconhecida. Alega-se que não existe um *demos* europeu, um povo, e, como decorrência, nenhuma de suas instituições, incluindo-se o Parlamento, poderia representá-lo (STEIN, 2001).

Esse argumento é, contudo, rebatido por autores como Habermas (2001), quando afirma que uma nação de cidadãos não pode ser confundida com uma comunidade de destino pré-política derivada de origem, linguagem e história comuns, porque isso solaparia o caráter contratual voluntário de uma nação cuja identidade coletiva não é pré-datada e nem pode ser vista isolada do processo democrático. Segundo esse ponto de vista, o processo de formação de uma nação de cidadãos, ou melhor, o contraste entre concepções pré-políticas e contratuais de nacionalidade já aparece na formidável realização his-

tórica representada pelo Estado nacional moderno, cuja primeira forma de integração social, para além das relações pessoais, foi criada por uma nova e abstrata solidariedade transmitida por lei. Ainda que linguagens e formas de vida comuns tenham facilitado o processo de construção de um sentimento próprio de nação, deu-se um processo circular em que consciência nacional e cidadania política se estabeleceram reciprocamente. Na realidade, a consciência nacional foi formada tanto pela comunicação de massa transmitida pelos leitores de jornais, quanto pela mobilização de massa dos militantes e votantes (HABERMAS, 2001).

Acrescentando novos argumentos a essa tese, Schmitter (2002) lembra-nos que, historicamente, a criação dos Estados europeus e sua constitucionalização se deram antes da emergência do *demos* nesses Estados. Na Grã-Bretanha, França, Espanha e Portugal, o Estado foi muitas vezes estabelecido longo tempo antes do “sentimento de se pertencer a uma única e mesma comunidade”. Com efeito, a história da evolução dos Estados nacionais europeus mostra-nos que, durante todo o século XIX, novas formas de identidade nacional foram sendo forjadas no seio da população por meio de um processo de abstração em que lealdades dinásticas e locais foram gradualmente dissolvidas, dando lugar à consciência de que, como cidadãos, eram membros de uma mesma nação.

Fica claro, então, que, a partir desse contexto teórico, a democracia não se esgota em seu elemento popular. Como nos dizem os constitucionalistas liberais, ela deve ser ancorada em princípios constitucionais que lhe dão segurança e permanência. Isso posto, não há uma definição natural que defina o que deve ficar nas mãos do *demos*, ou do mercado ou da população civil, e o que deve ser regido por instituições. Mas é possível argumentar, a partir dos padrões já aceitos, que o sistema ideal seria aquele capaz de se realizar por meio de um equilíbrio satisfatório entre esses diferentes pilares (SCHMITTER, 2002).

Nesse sentido, no que se refere à UE, a percepção da expansão contínua do pilar institucional em detrimento do popular esteve na raiz da desconfiança em relação ao Tratado Constitucional de grande parte de seus cidadãos, que se sentiram cada vez mais distanciados da burocracia de Bruxelas. Mas é possível contra-argumentar dizendo que as credenciais democráticas européias não se mostram tão diferentes, na prática, das nacionais, uma vez que a revolução constitucionalista avançou significativamente nessas duas esferas, tendo-se tornado uma maquinaria altamente sofisticada, enquanto o elemento popular permaneceu com pouca força de representação e de ação (SCHMITTER, 2002).

Se isso é assim, quais seriam as razões da opinião negativa em relação às credenciais democráticas da União Européia? Pode-se apontar o fato de que geralmente se compara o sistema democrático que está se formando e operando em nível supranacional com democracias altamente sofisticadas que levaram anos e mesmo séculos para chegar ao seu desenvolvimento atual. Por outro lado, a democracia em nível nacional é avaliada tomando como referência a forma com que se apresenta no presente, sem se levar em conta, como nos alerta Robert Dahl (1998), que a palavra democracia fica vazia de sentido se suas variações no tempo e no espaço não são consideradas. Devemos acrescentar o fato de que, sendo a UE a única democracia supranacional, não há padrões estabelecidos que permitam compará-la e em relação aos quais poderia ser julgada.

Partindo desse ponto, isto é, do fato de que, em termos de democracia, as credenciais que as duas esferas – a nacional e a supranacional – apresentam não são muito diferentes, gostaríamos de trazer para a discussão sobre o déficit democrático na UE, ou melhor, sobre a percepção desse déficit, um outro fator que certamente ajudaria a entender melhor o problema: o fator legitimidade. Mesmo que se tenha avançado no estabelecimento de instituições e práticas democráticas na UE, presume-se que uma ampla parte da opinião pública continue

a negar à União o direito de interferir em certas questões e domínios que, segundo alega, deveriam ser decididos em níveis local ou nacional. Isso, contudo, não é específico da UE. Praticamente todas as burocracias governamentais sofrem a mesma resistência. A disputa em relação às atribuições do poder constitui uma parte intrínseca do processo político e indica que, em lugar de se empregar artimanhas para se manter o *status quo* ou para reprimir qualquer deslocamento de competências, a UE deveria aceitar as disparidades e as diferenças por meio do tempo e do espaço, e não considerar a situação como fixa. Longe de ser um modelo político já concluído, definido racionalmente, bem organizado e uniforme, a União tem como única possibilidade de sobrevivência ser capaz de aceitar e organizar a diversidade em termos de crenças, regras e instituições, convertendo-a em uma identidade de objetivos e em um compromisso democrático (MÉNY, 2002).

O que fazer, então, para que a formação concreta de uma identidade política para além das fronteiras nacionais seja alcançada? Quais as pré-condições empíricas, os requerimentos funcionais necessários? Habermas (2001) salienta três pontos básicos: a existência de uma sociedade civil europeia, fundamentada na cidadania; a construção de uma ampla esfera pública de comunicação política; e a criação de uma cultura política que possa ser compartilhada por todos os cidadãos da União. Esses requisitos poderiam constituir, por sua vez, pontos de referência para desenvolvimentos mais complexos e convergentes, isto é, para a invenção de novos paradigmas, regras e instituições e, sobretudo, de um novo conceito de democracia pós-nacional e não, simplesmente, para tentar uma transposição dos esquemas nacionais.

Todavia, para que isso se tornasse possível, seria necessário reerguer o equilíbrio entre o pilar popular, atualmente enfraquecido, e o institucional por meio de mudanças e de pequenos ajustes, entre os quais o de tornar a Comissão, o Conselho e o Parlamento responsáveis di-

retamente perante o cidadão, fortalecer as correias de transmissão por meio de partidos e organizações transnacionais, reforçar o papel dos Parlamentos nacionais em relação às políticas européias e introduzir algumas formas diretas de democracia, como os referendos e outras que forem aparecendo no meio do caminho. Esse tipo de análise traz, como perspectiva, a idéia de que uma Constituição poderia intensificar e direcionar o processo até um ponto de convergência e impulsionar a criação de novas constelações de poder e não apenas tornar manifesta sua realocação, como tem ocorrido até agora (HABERMAS, 2001).

O Tratado Constitucional proposto gerou, contudo, não uma aglutinação de vontades e posições dispersas em torno de pontos de possível convergência, mas um acirramento das contradições e críticas que contribuíram para paralisar o que as elites julgavam ser um avanço no processo da integração européia. A queda de braço que se deu no momento da votação mostrou que, além das razões político-institucionais, a questão econômica, especialmente em sua vertente social, isto é, aquela que atinge diretamente a moradia, o emprego, a distribuição de renda e as políticas de desenvolvimento dos Estados, teve um peso definitivo nas opções dos eleitores.

Essa perspectiva, ao lado da resistência da população européia, fez crescer a percepção de algumas elites políticas e intelectuais, especialmente francesas, de que o Tratado Constitucional era excessivamente liberal e que, portanto, a nova Europa que se tentava construir, estando dominada por uma lógica essencialmente financeira, constituía uma ameaça às conquistas socialdemocratas obtidas ao longo do tempo. Tais elites temiam que os Estados que haviam sido incorporados em 2004 e 2007 e os que tinham suas candidaturas já aceitas, pelo fato de haverem passado anos sob regimes autoritários e/ou totalitários e com políticas econômicas concentradas nas mãos do Estado, ao se sentirem livres e incorporados ao grande mercado europeu, passariam a defender medidas cada vez mais liberais e menos reguladas.

É preciso, contudo, levar em conta que o Tratado Constitucional não trazia mudanças a esse respeito e que, na realidade, ele apenas consagra a vitória do pensamento econômico liberal dominante no mundo e, especificamente na Europa, há pelo menos duas décadas em que, além do liberalismo tradicional dos anglo-saxões, os próprios partidos socialdemocratas e socialistas dos diferentes Estados-membros haviam sido contaminados. Com efeito, se, nos últimos vinte anos, práticas econômicas anteriormente adotadas a partir do segundo pós-guerra como controle pelas autoridades governamentais da economia por meio da regulação, nacionalização e redistribuição haviam sido desmontadas e substituídas por processos de desregulação, privatização e pressão contra medidas redistributivas, é preciso lembrar que essa lógica fora também incorporada ao novo tratado (MÉNY, 2002). Ao mesmo tempo, em uma tentativa de amenizar o princípio de uma *economia de mercado altamente competitiva*, foram incluídos no novo projeto objetivos políticos, sociais e ambientais, entre os quais a referência a uma *economia social de mercado*. Esta mudança, essencialmente formal e retórica, foi insuficiente para modificar a percepção dos que defendiam a idéia de que os valores socialdemocratas que haviam caracterizado a Europa desde fins do século XIX foram perdendo terreno nas duas últimas décadas e que a Constituição que estava sendo votada nada fazia para recuperá-los (QUATREMER, 2005).

Muitos outros temas devem ser incluídos nessa discussão, especialmente os ligados à arquitetura institucional do Tratado Constitucional, uma vez que o poder e a extensão das competências da União em relação às dos seus Estados-membros, assim como sua transparência e proximidade com os cidadãos, tiveram uma influência decisiva na sua rejeição por uma parte da população européia. Isso não significa, contudo, que a procura de um modelo institucional que garanta a unidade política da União e a participação e bem-estar de seus cidadãos não possa prosseguir. O longo trajeto percorrido pela UE na busca de

sua integração, no qual recuos e paradas não impediram avanços e ganhos extremamente importantes para todos seus Estados-membros, não tem volta. É difícil pensar que, em uma comunidade de Estados e sociedades que vem procurando consolidar-se politicamente ao longo de mais de cinquenta anos, não se encontrem espaços para a construção de um compromisso comum em que políticas democráticas e sociais se constituam como um objetivo concreto no qual vale a pena apostar todas as fichas. A isso se acrescenta o fato de que as próprias populações que viveram o processo e as que pretendem agora iniciá-lo não querem que suas fronteiras nacionais voltem a se fechar internamente e que ameaças de conflitos e guerras possam novamente surgir em um continente fragmentado.

A Conjuntura pós-Tratado Constitucional

A não ratificação do Tratado Constitucional abriu um novo período de reflexão durante o qual a chanceler da Alemanha Federal, Angela Merkel, aproveitando que seu país permaneceria na presidência da UE durante o primeiro semestre de 2007, comprometeu-se a apresentar propostas concretas que pudessem trazer novo fôlego ao processo interrompido. Segundo seus argumentos, dirigidos sobretudo àqueles que defendiam intransigentemente novas ampliações, o avanço só seria possível se houvesse reformas substanciais na atual base jurídica da União. Essa afirmação sensibilizava a população européia porque, além da Bulgária e Romênia, que acabavam de se integrar ao bloco, estavam previstas negociações com os Estados dos Bálcãs Ocidentais, países que, pobres e com problemas de corrupção, deveriam ter sua adesão juridicamente assegurada.

Uma das propostas discutidas foi a da modificação do próprio Tratado Constitucional. Mas para que isso fosse possível, os 27 Estados teriam que estar unanimemente de acordo e as emendas teriam que ser ratificadas por todos eles, seja por referendo ou por via parlamen-

tar. Diante dessas dificuldades, alguns convencionais sugeriram introduzir modalidades de revisão menos rígidas e mais pontuais, como a de adotar o sistema de maioria superqualificada em determinadas decisões, de acordo com o que o próprio Tratado Constitucional já propunha, isto é, o abandono do voto por unanimidade e a adoção do voto de dupla maioria. A possibilidade, porém, de uma revisão parcial, iniciativa que já havia sido objeto de ásperas discussões durante as negociações do referido documento, constituía um ponto extremamente sensível na medida em que se avaliava que essa alteração poderia modificar o peso dos Estados-membros no bloco, favorecendo os mais poderosos. Esse tipo de revisão, na visão dos cidadãos europeus, só ganharia sentido se viesse acoplada ao corpo geral da própria Constituição.

Mesmo assim, a tese da votação por dupla maioria em se que prevê que as decisões só serão adotadas pelo Conselho de Ministros se estes obtiverem o apoio de 55% dos países-membros com representação de, pelo menos, 65% da população total da União acabou sendo incorporada ao novo Tratado. As decisões por unanimidade continuaram, contudo, a valer para a política externa europeia, a política social, recursos próprios da União e revisão dos tratados. Este novo sistema entrará em vigor apenas em 2014, em vez de 2009, e até 2017 para aqueles Estados-membros que pedirem a aplicação do sistema de votação por maioria qualificada – cuja ponderação é feita a partir da expressão demográfica de cada Estado-membro – instituído pelo Tratado de Nice em 2001.

Outras iniciativas, como a tese defendida pela população francesa que considerava a possibilidade de uma renegociação do Tratado Constitucional apresentado, foram consideradas inimagináveis pelo primeiro-ministro de Luxemburgo e ex-presidente do Conselho Europeu. Em sua opinião, uma proposta alternativa seria mais apropriada, como a de salvar alguns artigos do tratado que eram objeto de um relativo consenso, no caso a designação de um ministro de Relações

Exteriores da União, que passaria a ser designado por diplomatas dos países-membros e pela Comissão, assim como o de presidente do Conselho Europeu, que seria eleito por seus membros para um mandato de dois anos e meio, medida incorporada ao novo tratado. Como decisão final, optou-se, após uma reunião de trabalho entre a chanceler Angela Merkel e os delegados dos 27 Estados-membros, por abandonar o formato do Tratado Constitucional e, em seu lugar, dar impulso a um tratado clássico que introduziria emendas nos dois documentos em vigor, o Tratado da União Européia (Tratado de Maastricht de 1992) e o Tratado da Comunidade Européia (Tratado de Roma de 1954), este último passando a chamar-se “Tratado para o funcionamento da União”, abandonando-se, assim, o termo “Comunidade” (JUNCKER, 2006).

Com a presidência nas mãos de Portugal durante o segundo semestre de 2007, prosseguiu-se na procura de uma nova fórmula que, obtendo maior consenso dos dirigentes europeus, assegurasse a governabilidade da União. Para tanto, foi convocada uma Conferência Intergovernamental na qual se redigiu o texto do novo tratado, o Tratado Reformador, também chamado de Tratado de Lisboa, que, entre outras medidas, abandonou a idéia de se estabelecer uma Constituição para a UE e previu, a partir de 2009, a figura de um “alto representante para a Política Externa e de Segurança Comum”, que passaria a exercer também o cargo de vice-presidente da Comissão Européia e de presidente do Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros. Sua aprovação pelo Conselho reunido em Lisboa em outubro de 2007 e sua assinatura em 13 de dezembro de 2007 pelos 27 dirigentes da UE deram início ao processo de ratificação, que recebeu sua primeira luz verde ao ser aprovado pela Assembléia Nacional da Hungria em 17 de dezembro de 2007.

Contudo, a experiência negativa anterior, no que se refere à não-ratificação do Tratado Constitucional, que poderia haver incentivado a modificação dos procedimentos que deveriam presidir a assinatura

do novo Tratado, desta vez redigido pelos juristas do Conselho, não parece ter exercido uma influência nessa direção. Novamente as negociações se fizeram de forma sigilosa entre os governos dos 27 Estados-membros, e novamente os termos não chegaram aos cidadãos da União, não só porque o novo tratado, ao se apresentar como um catálogo de alterações dos tratados anteriores, obrigava a constantes e trabalhosas consultas, como também porque o tempo entre a apresentação do projeto e sua aprovação fora apenas de dois meses. Reproduziu-se, assim, o método com que a Europa foi sendo construída, uma negociação secreta entre Estados, falta de transparência sobre o conteúdo das propostas, recusa do debate público etc. O que houve como influência talvez venha a ocorrer, mas em sentido contrário: o duplo “não” da França e da Holanda assustou de tal modo os dirigentes europeus que, certamente, poucos governos se arriscarão a ratificar o novo Tratado por meio de um referendo, a não ser a Irlanda, que, por imperativo constitucional, é obrigada a convocá-lo. Alguns países como a Dinamarca já declararam sua decisão de não aplicar esse sistema, presumindo-se que a grande maioria dos Estados-membros irá segui-la.

Contudo, diferentemente do que ocorreu com a ratificação do Tratado Constitucional, um eventual “não” em qualquer ratificação dos 27 países da UE não irá significar automaticamente a morte do tratado, de acordo com o que apresenta o nº 1 do artigo I-60 do título 9 (“L’appartenance à l’Union”) da parte I do tratado: “Qualquer Estado-membro pode decidir, em conformidade com as respectivas normas constitucionais, retirar-se da União” (TRAITÉ..., 2005, p. 20, tradução minha). Este acordo de saída, que não existia anteriormente, prevê também uma outra mudança, a possibilidade de expulsão de um Estado-membro da UE. Com esta nova fórmula, os governos europeus pretendem se resguardar de um novo impasse institucional.

De qualquer maneira, tanto o episódio da rejeição do Tratado Constitucional – sobretudo se levarmos em conta as razões do “não” da po-

pulação francesa e holandesa – como a provável aprovação do Tratado Reformador por meio de uma ratificação apenas parlamentar mostram claramente que a “Nova Europa” nascida após as ampliações de 2004 e 2007 está longe de haver encontrado um rumo que efetivamente satisfaça os desejos e necessidades de sua população. Ou, no melhor dos casos, de haver conseguido que suas instituições e políticas sejam mais bem conhecidas e sobretudo acompanhadas de perto pelos cidadãos europeus, que, já quase alcançando 500 milhões, exigem uma definição clara do quadro econômico, social e político que passará a reger sua “vida em conjunto”.

Notas

- 1.** Walter Hallstein ocupou o cargo de presidente da Comissão Européia de 1958 a 1967.
- 2.** Em 1981, o então presidente François Mitterrand designou Robert Badinter, atual senador pelo Partido Socialista francês, ministro da Justiça, cargo que exerceu até 1986. De 1986 a 1995, Badinter foi presidente do Conselho Constitucional da França. Atualmente, opõe-se à adesão plena da Turquia à UE, defendendo uma outra forma de cooperação.
- 3.** O Conselho da Europa, criado em 1949 e constituído por 46 Estados-membros, tornou-se o maior fórum intergovernamental e interparlamentar do continente.
- 4.** O Tratado da UEM, assinado em Maastricht em fevereiro de 1992, entrou em vigor em novembro do ano seguinte. Em janeiro de 1994, foi criado o Instituto Monetário Europeu, que introduziu novos mecanismos de fiscalização das economias dos países da UE. Em 1997, adotou-se o pacto de “Estabilidade e Crescimento”, destinado a assegurar a estabilidade das taxas de câmbio entre o euro e as moedas dos países da UE que permanecem fora da zona do euro. Em 1998, onze Estados-membros qualificaram-se para integrar a zona do euro e, no ano seguinte, onze moedas são substituídas pelo euro, que passa a ser a moeda comum da Áustria, Bélgica, Finlândia, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, Espanha e, dois anos depois, Grécia. A partir daí, o Banco Central passa a ser responsável pela política monetária, que é de-

finida e executada em euros. Em janeiro de 2002, entram em circulação as notas e as moedas denominadas em euros, fazendo que só o euro tenha curso legal nos países da zona do euro.

5. O Acordo Schengen, assinado em 1985 entre França, Alemanha, Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos, estabelece a abolição das fronteiras entre tais países, constituindo-se, assim, na União Européia, um livre espaço de circulação. Em 1997, por ocasião da assinatura do Tratado de Amsterdã, o espaço Schengen foi alargado, passando a incluir gradualmente a Itália, a Espanha, Portugal, Grécia, Áustria, Dinamarca, Finlândia e Suécia. Em 2007, nove países do antigo bloco soviético foram incorporados: República Tcheca, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia, Eslováquia e Eslovênia. Dos atuais membros da União Européia, Reino Unido e Irlanda não participam do espaço Schengen por decisão própria. Bulgária e Romênia, os mais novos membros da EU, ainda não foram convidados a aderir.

6. Preâmbulo do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa (TRAITÉ..., 2005).

Referências Bibliográficas

ANDERSON, Benedict. **Imagined communities reflections on the origin and spread of nationalism**. London: Verso, 1991.

BORRELL, Josep. A Europa está num processo de reflexão. *Jornal O Globo*, 31 jul. 2005.

CAMARGO, Sonia de. União Européia, uma referência indispensável para o Mercosul. **Contexto Internacional**, v. 21, n. 1, jan./jun. 1999.

———. “Quo vadis”, Europa? Uma pergunta que não quer calar. **Contexto Internacional**, v. 26, n. 1, jan./jun. 2004.

———. Europe debates its destiny. **Brazilian Political Science Review**, v. 1, n. 1, p. 25-52, mar. 2007.

ÇAHA, Omer. The ideological transformation of the public sphere: the case of Turkey. **Alternatives, Turkish Journal of International Relations**, v. 4, n. 1-2, Spring & Summer, 2005.

CINTRA, Weiler Jorge; CINTRA, Evelin. O constitucionalismo nas novas comunidades diante do fenômeno da globalização. **Revista de Direito**, n. 20, 2000. Disponível em: <<http://www.pge.GD.gov.br/revista/20/sumario.html>>. Acesso em: fev. 2005.

DAHL, R. **On democracy**. New Haven: Yale University Press, 1998.

DESCHOUWER, Kris. The European multi-level party systems: towards a framework for analysis. **EUI Working Papers**, Florence, RSC n. 2000/47, 2000. Disponível em: <http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/00_47.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2008.

DOUGHERTY, James; PFALTZGRAFF JR., Leonel L. **Contending theories of International Relations**. A comprehensive survey. New York: Harper Collins, 2001.

FISCHER, Joschka. From Confederacy to Federation: thoughts on the finality of European integration. Speech by Joschka Fisher at the Humbolt University in Berlin, 12 May 2000. In: JOERGES, C.; MÉNY, Y.; WEILER, J. H. H. (Ed.). **What kind of constitution for what kind of polity?** Responses to Joschka Fisher. Florence: The Robert Shuman Centre for Advanced Studies, The European University Institute, 2000. Disponível em: <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/joschka_fischerãen.rtf>. Acesso em: 17 jun. 2008.

FOUCHER, Michel. Quelles frontières et quel projet pour l'Union? **Le Monde Diplomatique**, mai. 2007. Disponível em: <<http://www.monde-diplomatique.fr/2007/05/FOUCHER/14718>>. Acesso em: 24 jun. 2008.

GRIECO, Joseph. **Cooperation among nations**. New York: Cornell University Press, 1990.

HABERMAS, Jürgen. Citoyenneté et identité nationale. Réflexions sur l'avenir de l'Europe. In: LENOBLE, J.; DEWANDRE, U. (Ed.). **Europe au soir du siècle**. Identité et démocratie. Paris: Ed. Esprit, 1992. p. 17-39.

———. Struggles for recognition in the democratic constitutional state. In: GUTMAN, A. (Ed.). **Multiculturalism**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

———. **Between facts and norms**: contributions to a discourse theory of law and democracy. Cambridge: Polity Press, 1996.

———. So, why does Europe need a Constitution? **New Left Review**, n. 11, Sept./Oct. 2001.

HALLESTEIN, W. NATO and the European Community. In: KRAUSE, L. B. (Ed.). **The common market progress and controversy**. Londres: Prentice-Hall, 1964.

HOBBSBAWM, Eric. **Nações e nacionalismo desde 1780**: programa, mito e realidade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

JOXE, Alain. Humanitarisme et empire. **Le Monde Diplomatique**, janv. 1993.

JUNCKER, Jean-Claude. A Europa dos resultados. **Deutschland magazine**, 27 nov. 2006. Disponível em: <http://www.magazine-deutschland.de/issue/Junckerã6-06_POR_P.php>. Acesso em: 17 jun. 2008.

KEATING, Michael. European integration and the nationalities question. **Politics & Society**, v. 32, n. 3, p. 367-388, 2004. Disponível em: <<http://ejournals.ebsco.com/direct.asp?ArticleID=TBU5H4E191HA85D64UB8>>. Acesso em: 14 jul. 2008.

KELSTRUP, Morten. Integration theories: history, competing approaches and new perspectives. In: WIVEL, A. (Ed.). **Explaining European integration**. Copenhagen: Copenhagen Political Studies Press, 1998.

KRASNER, Robert. **Theories of international regimes**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

LENOBLE, J. Penser l'identité et la démocratie em Europe. In: LENOBLE, J.; DEWANDRE, U. (Ed.). **Europe au soir du siècle**. Identité et démocratie. Paris: Ed. Esprit, 1992. p. 293-315.

MALAMUD, A.; SCHMITTER, P. The experience of European integration and the potencial integration in Mercosur. 2006. Trabalho apresentado à First Global International Studies Conference, World International Studies Committee, Belgi University, Instambul, 24-27 ago. 2006.

MARCUSSEN, Martin; RISSE, Thomas; ENGELMAN-MARTIN, Daniela; KNOP, Hans-Joachim; FOSTER, Klaus. Constructing Europe? The evolution of French, Brithish and German Nation-State identities. **Journal of European Public Policy**, v. 6, n. 4, p. 614-633, 1999. Disponível em: <<http://search.ebsco.com>>

A União Européia: Uma Comunidade em Construção

coh.ost.com/login.aspx?direct=true&db=aph&AN=4757500&site=ehost-live>. Acesso em: 14 jul. 2008.

MENÉNDEZ, Agustín José. Another view of the democratic deficit: no taxation without representation. In: JOERGES, C.; MÉNY, Y.; WEILER, J. H. H. (Ed.). **What kind of constitution for what kind of polity?** Responses to Joschka Fisher. Florence: The Robert Schuman Centre for Advanced Studies, The European University Institute, 2000. Disponível em: <<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/00f0501.html>>. Acesso em: 17 jun. 2008.

MÉNY, Yves. De la démocratie en Europe: old concepts and new challenges. **Journal of Common Market Studies**, v. 43, n. 1, 2002.

MERSHEIMER, Walter. Back to the future. Instability in Europe after the Cold War. **International Security**, v. 15, n. 1, 1990.

MIGUEIS, Ricardo. O não francês ao Tratado Constitucional Europeu. **Revista Autor**, ano V, n. 48, jun. 2005.

MORAVCSIK, Andrew. Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. **Journal of Common Market Studies**, v. 33, n. 4, 1993.

_____. Taking preferences seriously: a liberal theory of International Relations. **International Organization**, v. 51, n. 4, 1997.

_____; NICOLAIDIS, Kalypso. Explaining the Treaty of Amsterdam: interest, influence, institutions. **Journal of Common Market Studies**, v. 37, n. 1, Mar. 1999, p. 59-85.

NICOLAIDIS, Kalypso. Our European Democracy. Is this Constitution a third way for Europe? In: NICOLAIDIS, K.; WEATERILL, S. (Ed.). **Whose Europe national models and the Constitution of the European Union**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

NOEL, Marc. The European Community today. **Government Opposition**, n. 22, Winter 1987.

OLSEN, Johan P. How, then, does one get there? An institutional response to Herr Fisher's vision of a European Federation. In: JOERGES, C.; MÉNY, Y.; WEILER, J. H. H. (Ed.). **What kind of constitution for what kind of polity?** Responses to Joschka Fisher. Florence: The Robert Schuman Centre for Advanced Studies, The European University Institute, 2000. Disponível em:

<<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/00f0901.html>>. Acesso em: 17 jun. 2008.

———. The many faces of Europeanization. **Journal of Common Market Studies**, v. 40, n. 5, p. 921-952, 2002.

POURVOYEUR, Robert. El Acta Única y el desarrollo de la integración europea. **Boletín de Derecho de las Comunidades Europeas (BCE)**, n. 25, 1990.

QUATREMER, J. L. **Les maîtres de l' Europe**. Paris: Editions Grasset, 2005.

QUERMONNET, Jean Louis. Trois lectures du Traité de Maastrich. Essay d'analyse comparative. **Revue Française de Science Politique**, v. 42, n. 5, out. 1992.

RISSE, Thomas. European institutions and identity change: what have we learned? In: HERMANN, R.; BREWER, M.; RISSE, T. (Ed.). **Identities in Europe and the institutions of the European Union**. Lenham: Rowman & Littlefield, 2003.

ROY, Joaquín. Há vida depois da morte da Constituição Européia? **La Insignia**, 3 jun. 2005. Disponível em: <<http://www.lainsignia.org/2005/junio/in-tã007.htm>>. Acesso em: 17 jun. 2008.

SCHILD, Joachim. National v. European identities? French and Germans in the European multi-level system. **Journal of Common Market Studies**, v. 39, n. 2, 2001.

SCHMITTER, Philippe C. Participation in governance arrangements: is there any reason to expect it will achieve “sustainable and innovative policies in a multilevel context”? In: GROTE, J.; GBIKPI, B. (Ed.). **Participatory governance**. Political and societal implications. Opladen: Leske + Budrich, 2002.

———. Neo-neo-functionalism: déjà vu, all over again? In: WIENER, A.; DIEZ, T. **European Integration Theory**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

———. Neo-functionalism. In: WEINER, A.; DIEZ, T. **European integration theory**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

SEMO, Marc. La Constitution ouvre-t-elle la porte à la Turquie? **Libération**, 10 mai. 2005.

SMITH, Anthony D. National identity and the idea of European Unity. **Institutional Affairs**, v. 68, n. 1, 1992.

A União Européia: Uma Comunidade em Construção

SPINELLI, Altiero. **La batalla por la unión**. Luxembourg: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1988.

STEIN, Eric. International integration and democracy: no love at first sight. **The American Journal of International Law**, v. 95, n. 3, jul. 2001.

TRAITÉ établissant une Constitution pour l'Europe. Paris: Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Intérieure et des Libertés Locales, mar. 2005.

TRUC, Olivier. Danois et Suédois inquiets pour leur modèle social. **Libération**, 16 mai. 2005.

VAN DEN BRINK, Rink. As razões dos holandeses. **Le Monde Diplomatique**, jun. 2005. Disponível em: <<http://diplo.uol.com.br/2005-06,a1126>>. Acesso em: 17 jun. 2008.

WALLACE, William. The sharing of sovereignty: the European paradox. **Political Studies**, v. 47, n. 3, 1999.

WEILER, J. H. H. A Constitution for Europe? Some hard choices. **Journal of Common Market Studies**, v. 40, n. 4, 2002.

Resumo

A União Européia: Uma Comunidade em Construção

O novo Tratado da União, o Tratado Reformador ou Tratado de Lisboa, aprovado na Cúpula Européia de Chefes de Estado e de Governo em outubro de 2007 durante a presidência de Portugal, abre um período de profunda reflexão sobre as razões que levaram a França e a Holanda a dizer “não” ao Tratado Constitucional apresentado à população em 2005 e sobre o novo rumo a ser tomado. Neste artigo, proponho-me a reconstituir o debate político-institucional que cercou esses dois momentos, debate profundamente influenciado pela incorporação ao espaço territorial da União Européia de 130 milhões de novos habitantes de diferentes procedências e identidades, o que certamente vai produzir um impacto crescente na distribuição de recursos políticos e econômicos e na percepção das diferentes identidades entre seus cidadãos. Tanto o debate normativo quanto o da diversidade cultu-

Sonia de Camargo

ral serão examinados à luz das principais teorias que cercam os estudos sobre a União Européia.

Palavras-chave: União Européia – Institucionalização – Ampliação – Identidade – Diversidade – Democracia

Abstract

The European Union: A Community under Construction

The European Lisbon Treaty, approved by the European Council in October 2007 during the Portuguese presidency, opened a period of profound discussions about the reasons that led France and the Netherlands to reject in referenda the Constitutional Treaty presented to the population in 2005 as well about the new course that should be adopted in designing Union's new institutions. The present text summarizes the political-institutional debate that surrounded these two moments. This debate is affected by the incorporation of 130 million new European citizens from different origins and identities to the European Union territorial space, having a growing impact on political and economic resource distribution and on the perception of differences among the European population. Similarly to the normative debate, the cultural diversity will be examined in light of the main theories in the field of European studies.

Keywords: European Union – Institutionalization – Enlargement – Identity – Diversity – Democracy