



CAIO PONCE DE LEON RIBEIRO FREIRE

**O DÉFICIT DEMOCRÁTICO EUROPEU: AS ALTERAÇÕES NOS
TRATADOS PARA UMA EUROPA MAIS DEMOCRÁTICA**

JOÃO PESSOA

2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

CAIO PONCE DE LEON RIBEIRO FREIRE

**O DÉFICIT DEMOCRÁTICO EUROPEU: AS ALTERAÇÕES NOS
TRATADOS PARA UMA EUROPA MAIS DEMOCRÁTICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito parcial para a conclusão do
Curso de Graduação em Relações
Internacionais da Universidade Federal da
Paraíba.

Orientadora: Prof^ª. Aline Contti Castro

João Pessoa

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

F866d Ponce de Leon R F, Caio.

O Déficit Democrático Europeu: As Alterações nos Tratados para uma Europa mais democrática / Caio Ponce de Leon R F. - João Pessoa, 2018.
102 f. : il.

Orientação: Aline Contti Castro.

Monografia (Graduação) - UFPB/CCSA.

1. União Europeia. 2. Déficit Democrático. 3.
Legitimidade. I. Contti Castro, Aline. II. Título.

UFPB/CCSA

CAIO PONCE DE LEON RIBEIRO FREIRE

**"O DÉFICIT DEMOCRÁTICO EUROPEU:
AS ALTERAÇÕES NOS TRATADOS PARA UMA EUROPA MAIS DEMOCRÁTICA"**

Monografia apresentada ao Curso de Relações
Internacionais da Universidade Federal da
Paraíba, como requisito parcial à obtenção do
título de bacharel (a) em Relações
Internacionais

Aprovado (a) em 06 / 11 / 18

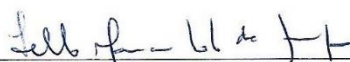
BANCA EXAMINADORA



Profa. Dra. Aline Contti Castro (Orientador)
Universidade Federal da Paraíba - UFPB



Profa. Dra. Mariana Pimenta Oliveira Baccharini
Universidade Federal da Paraíba - UFPB



Prof. Dr. Ielbo Marcus Lobo de Souza
Universidade Federal da Paraíba - UFPB

AGRADECIMENTOS

Gostaria aqui de agradecer e demonstrar minha gratidão àqueles que considero que me ajudaram durante todos os momentos que me levaram ao momento de escrita, apresentação e final aprovação deste projeto. Primeiramente, agradeço àquela que sempre esteve comigo, sempre está e estará e a quem agradeço não só o apoio, ajuda e carinho, mas também minha própria vida, minha mãe e família Mirtzi Lima Ribeiro, sem a qual não me teria tornado quem hoje sou. Também ao meu pequeno Flup que sempre esteve ao meu lado.

Segundamente, às pessoas que acompanharam de perto meus quatro anos de graduação e vivenciaram muitos momentos que também foram cruciais para meu engrandecimento acadêmico e pessoal. Agradeço à minha maravilhosa companheira Marina Cavalcante Martins Pereira que me deu o apoio acadêmico e emocional durante os momentos finais de minha graduação. Agradeço também às magníficas Bianca Mendes Araújo e Luiza Bandeira de Mello Vasconcelos que estiveram desde o começo desta luta comigo, que encaram os desafios durante estes anos juntos e com quem estabeleci uma relação fraternal e familiar que perdurará *ad æternum*.

Também gostaria de demonstrar minha gratidão às minhas professoras e aos meus professores universitários, em especial à minha orientadora, prof^a Aline Contti, que me acompanhou durante este último estágio de minha graduação. Por fim, agradeço a todos aqueles que estiveram comigo durante esta caminhada, sejam colegas da universidade, sejam novos amigos ou de infância, sejam aqueles que conheci internacionalmente ou nos interiores de meu país nordestino.

Sem mais delongas, o trabalho.

“A Europa não se fará de um golpe, nem numa construção de conjunto: far-se-á por meio de realizações concretas que criem em primeiro lugar uma solidariedade de facto.”
(SCHUMAN, Robert, 1950).

RESUMO

A presente monografia tem como objetivo analisar e dissertar sobre o déficit democrático que acomete o *modus operandi* das instituições da União Europeia. Entende-se que a exploração do tema se faz relevante no contexto da prática das relações internacionais e da ciência política pelo fato da União ser, atualmente, de um ator preponderante dentro do sistema internacional. Assim, observam-se durante o trabalho não somente as discussões e observações práticas que concernem ao debate do déficit, mas também é explanada a história do processo de integração europeu que está intrinsecamente ligada à questão. Por fim, analisam-se as respostas que foram dadas pela União por meio das alterações dos Tratados visando não somente uma maior transparência deste ente supranacional, como também uma maior democratização do bloco a fim de fazê-lo mais próximo às suas cidadãs e cidadãos.

Palavras-chave: União Europeia; déficit democrático; legitimidade.

RÉSUMÉ

Cette monographie a comme objectif d'analyser et de dissenter sur le déficit démocratique que subit le *modus operandi* des institutions de l'Union Européenne. On comprend que l'exploration du thème est pertinente dans le contexte de la pratique des relations internationales et de la science politique par le fait que l'Union soit, actuellement, un acteur majeur dans le système international. Dans ce travail on observe non seulement les discussions et les observations pratiques qui concernent le débat sur le déficit, mais aussi l'histoire du processus d'intégration européenne qui est lié intrinsèquement à la question. Finalement, on analyse les réponses qui ont été données par l'Union par les modifications des Traités visant à améliorer non seulement la transparence de cette entité supranationale, mais aussi de la mieux démocratiser afin de la rendre plus proche de ses citoyennes et citoyens.

Mots-clés: Union Européenne ; déficit démocratique ; légitimité.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AUE – Ato Único Europeu

BENELUX – Grupo formado por Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo

Brexit – Processo de saída do Reino Unido da União Europeia pós-referendo em 2016

CAG – Conselho dos Assuntos Gerais

CdM – Conselho de Ministros (também conhecido como Conselho da União Europeia)

CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CED – Comunidade de Europeia de Defesa

CEE – Comunidade Econômica Europeia

CNE – Conselho dos Negócios Estrangeiros

CoEu – Conselho Europeu

Coreper – Corpo de Representantes Permanentes

Ecofin – Conselho dos Assuntos Econômicos e Financeiros

Eurogrupo – Grupo de ministros da Economia e Finanças dos países-membros da Zona do Euro

MPE – Membro do Parlamento Europeu

Os Seis – Países fundadores da CECA: Alemanha, França, Itália, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo

PE – Parlamento Europeu

SGC – Secretariado-Geral do Conselho (de Ministros)

TA – Tratado de Amsterdã

TCE – Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa

TCEE – Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia

TdL – Tratado de Lisboa

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TUE – Tratado da União Europeia

UE – União Europeia

VMQ – Voto por Maioria Qualificada

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	9
INTRODUÇÃO	12
1. A UNIÃO EUROPEIA E O TRIÂNGULO INSTITUCIONAL.....	15
1.1. Uma breve história da integração europeia.....	16
1.2. O triângulo institucional	19
1.2.1. O sistema político da União Europeia	21
1.2.2. Os Conselhos	23
1.2.3. A Comissão	29
1.2.4. O Parlamento	35
2. O DÉFICIT DEMOCRÁTICO NA UNIÃO.....	39
2.1. A Comissão.....	43
2.2. O Parlamento	48
2.3. O Conselho	53
3. AS REFORMAS DOS TRATADOS E AS RESPOSTAS AO DÉFICIT.....	57
3.1. Da CECA dos anos 1950 à Eurosclerose dos anos 1970.....	58
3.2. Do Ato Único de 1986 à constituição rejeitada de 2004	63
3.3. O Tratado de Lisboa de 2009.....	78
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	83
REFERÊNCIAS	86
ANEXO A – LISTA DE DIRETÓRIOS-GERAIS DA COMISSÃO EUROPEIA	102

INTRODUÇÃO

O projeto europeu nasceu há mais de sessenta anos com o objetivo inicial de, por meio da cooperação alcançar a paz e a prosperidade em um continente que havia, há apenas alguns anos, sido destruído pelos horrores da Segunda Guerra Mundial.

A partir do Tratado de Paris de 1951 que instituiu a Comunidade Europeia de Carvão e Aço (CECA) para a cooperação entre seis países europeus, visando sobretudo garantir a paz entre rivais, atravessou diversas mudanças até se transformar na atual União que conta com vinte e oito membros. Com o aumento de suas competências, a UE passou a legislar sobre diversas áreas entre economia, livre circulação de bens e pessoas, justiça e outras. À medida que a União foi-se tornando cada vez mais presente na vida das cidadãs e cidadãos europeus, foi-se concomitantemente criando a necessidade de mecanismos que visassem uma maior transparência e democratização do *modus operandi* das instituições europeias.

O debate que é foco deste trabalho, o déficit democrático, surgiu a partir dos anos 1990 com o que é nomeado como “o fim do consenso passivo” que acompanhou o processo de integração por tantos anos. A relativa passividade dos cidadãos europeus frente à evolução da Comunidade Europeia foi substituída por uma atividade popular crescente e, ao surgimento deste movimento, a entidade supranacional teve de responder evoluindo de acordo com as novas necessidades que se faziam presentes tanto no âmbito doméstico como internacional.

Entre as fases do processo de integração, observaram-se momentos em que os Estados-membros da sempre crescente Comunidade decidiam delegar mais competências à entidade supranacional e outros em que o processo “esfriou”. O período da eurosclerose dos anos 1970-80 deveu-se tanto a condições internas por disputas entre os países, como por condições externas dos novos contextos que começavam a se apresentar e que foram majorados com o fim da Guerra Fria na década de 1990. A queda do Muro de Berlim, fim da União Soviética e, com ela, o desaparecimento da Cortina de Ferro engendrou novas lógicas internacionais que colocaram o processo de integração europeu à prova.

O debate desenvolveu-se ainda mais nos anos 2000, quando o processo de integração quase observou o auge dos interesses federalistas que fizeram parte dos debates das Comunidades desde os anos 1960, não fosse a rejeição do Tratado Constitucional em 2005 por dois dos membros-fundadores da União e que pôs em xeque

os interesses por uma integração mais ambiciosa voltada a uma provável futura evolução da União Europeia a um Estados Unidos da Europa.

O desenvolvimento deste trabalho faz-se, pois, dentro deste contexto. Deseja-se analisar não somente o processo que levou à criação e desenvolvimento do processo de integração europeu, como analisar e esclarecer como a estrutura das instituições europeias funciona. Tomando o debate sobre o déficit democrático na União Europeia, procura-se analisar seu desenvolvimento. Ao fim, com a ajuda do caminho prático-teórico que se foi realizado ao longo do trabalho, o foco se volta à análise documental dos Tratados e das condições em que estes foram negociados com o intuito de responder quais foram as respostas dadas pela UE às demandas por maior transparência e democracia por parte de seus cidadãos.

Aspira-se, por fim, responder à pergunta: “como a União Europeia tem respondido à questão do déficit democrático ao longo de sua evolução institucional?” Adotando como objetivo geral a análise do próprio déficit e mais especificamente: 1) analisando a estrutura da UE com foco no processo decisório do Triângulo Institucional, formado pela Comissão Europeia, o Conselho de Ministros e o Parlamento Europeu; 2) percorrendo sobre o déficit democrático na União, tendo como foco o processo decisório nas instituições do Triângulo; e 3) analisando as reformas introduzidas pelos Tratados, fazendo uma análise histórica que remonta ao Tratado de Paris de 1951 que deu origem à CEECA e vai até o atual Tratado de Lisboa em vigor desde 2009, a fim de encontrar quais foram as repostas dadas para uma maior democratização das instituições europeias.

Esta análise é realizada entendendo que a União Europeia, mesmo não configurando um Estado *de facto* nos termos weberianos, se trata atualmente de ator preponderante no sistema internacional e, portanto, a compreensão das lógicas deste faz-se imprescindível para uma melhor compreensão das próprias relações internacionais. Dá-se ênfase, logo, às três instituições principais da União – que formam o supracitado Triângulo – por se compreender que elas formam o palco da formulação política e tomada de decisão da UE.

Levantam-se, destarte, as hipóteses de que: 1) o déficit democrático é um assunto crucial para a evolução da União Europeia; 2) as instituições europeias negligenciaram por um longo tempo a participação popular no seu *policy-making*; e 3) por meio dos Tratados, a União tentou, na medida do possível, legitimizar-se e democratizar-se.

É para responder à pergunta inicial e às hipóteses levantadas acima que se utiliza de uma abordagem qualitativa de caráter descritivo. Descritivo, pois, fez-se uma análise esmiuçada das instituições da União Europeia, baseando-se nas obras de estudiosos da área, bem como dos tratados da mesma. Ademais, analisou-se a história e o desenvolvimento do processo de integração europeu a partir das mesmas bases. No que concerne ao aprofundamento feito sobre o debate sobre o déficit democrático, analisaram-se os pontos elencados pelos estudiosos da área, associando-os diretamente às reformas introduzidas pelos Tratados desde o início da União até a atualidade.

Quanto à análise documental, em todos os pontos do trabalho, utilizou-se tanto artigos, como livros, tratados e notícias que auxiliem na construção de um panorama pormenorizado de todos os pontos que este projeto busca abarcar. A presente monografia, logo, serve-se não somente dos documentos oficiais da União, senão de obras de acadêmicos da área com a finalidade de entender e elucidar o processo descrito.

1. A UNIÃO EUROPEIA E O TRIÂNGULO INSTITUCIONAL

A União Europeia (UE) é antes de tudo, um projeto que nasceu da idealização de um mundo voltado à paz e à cooperação. Diversos autores dedicam pensamentos neste sentido quando descrevem o Projeto Europeu. Werner Weidenfeld (2012) relata, por exemplo, que “das ruínas da Segunda Guerra Mundial surgiu um amplo movimento popular, dedicado à ideia de uma Europa unida”¹ (p. 5, tradução nossa).

O intento de aprender com os erros do passado e afirmar a premissa de que seria indispensável um novo concerto europeu para que se perpetuasse a paz no velho continente (SCHUMAN, 1950) serviram como impulsos para que o projeto passasse à realidade e se desenvolvesse chegando à atualidade como a organização internacional que mais se desenvolveu (JACOBSSON, 2009).

O processo de integração europeu, contudo, também deve ser analisado sob lentes críticas, sobretudo no que se refere à participação popular nesta construção. Entende-se que o desenvolvimento do Projeto Europeu se deu, sobretudo, pelo desejo das elites política e econômica e não pela vontade direta de seus povos (WEST, 2011). Anderson e Kaltenthaler (1996) mencionam o “consenso passivo” que teria possibilitado às “elites nestes países a criar a Comunidade Europeia primeiramente e continuá-la posteriormente”² (p. 117, tradução nossa). Ademais, discute-se que os governos dos Estados-membros não só ignoraram a opinião pública no passado (ANDERSON e KALTENTHALER, 1996) como vêm tentando fazê-lo na atualidade (HALLER, 2008).

No que se refere ao estudo acadêmico do Projeto Europeu, é preciso observá-lo como um conjunto de eventos e não apenas um momento específico de sua história, dado que o sistema da União Europeia não é estático, mas dinâmico (WESSELS, 2008). Destarte, far-se-á neste capítulo um breve esboço sobre a evolução histórica da União Europeia, como se iniciou o processo de integração e qual o seu desenvolvimento, e por fim, apresentar brevemente o funcionamento do chamado “triângulo institucional” composto por três instituições da União: o Conselho de Ministros, a Comissão e o Parlamento. A escolha deste âmbito como escopo da presente análise se deve particularmente ao fato de que é entre essas três instituições, e mais atualmente também

¹ Aus den Ruinen des zweiten Weltkrieges war eine breite Volksbewegung entstanden, die sich der Idee vom vereinten Europa verschrieben hatte.

² This 'permissive consensus' allowed elites in these countries to create the European Community in the first place and push it forward from there on out.

com a presença do Conselho Europeu, que se desenvolve a tomada de decisão *de facto* em nível europeu.

1.1. Uma breve história da integração europeia

Para que se possa melhor entender a União Europeia (UE), deve-se, primeiramente, retornar às suas raízes. Como mencionado, há uma discussão – e certo consenso entre alguns autores – no que se refere à ideia de que, após a Segunda Guerra, os países da Europa resolveram criar as condições para promover a cooperação ao invés do conflito (KLEIN e LAHUSSEN, 2003; MCCORMICK, 2002; VERNON, 1953; WEIDENFELD, 2012; WESSELS, 2008). Há ainda o entendimento de que, sendo a rivalidade entre a França e a Alemanha historicamente uma das maiores fontes dos conflitos no continente, criar uma organização que as conectassem e as fizessem cooperar, propiciaria estabilidade na região. Sob esta premissa, foi acordado o tratado que criou a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) em 1951 contando com, além da Alemanha e França, a Bélgica, Países-Baixos, Luxemburgo e Itália (HIX, 1999, p. 26; WEIDENFELD, 2012, p. 6).

A CECA tinha como base a delegação de poderes e competências supranacionais a uma nova entidade que era chamada de “Alta Autoridade” (DEHOUSSE e MAGNETTE, 2017). Este organismo era independente dos países-membros, pois, acreditava-se que assim a formulação de política dentro da nova Comunidade seria mais eficiente (HIX, 1999). Sendo construída a partir destes atributos supranacionais e com o objetivo da criação de um posterior “mercado comum” (VERNON, 1955), a CECA destacou-se por ter sido a primeira instituição internacional a ter transcendido os “conceitos tradicionais” (*ibid.*), no que se refere às organizações internacionais. Este foi o ponto de partida para o processo de integração europeu que se tornaria, posteriormente, a União Europeia atual. Esta denominação, no entanto, só substituiria o termo “comunidades europeias” a partir dos anos 1990, seguido da mudança estrutural que daria à UE um corpo mais parecido ao modelo vigente.

A história evolutiva da UE, de fato, dá-se por meio de diversas mudanças institucionais – estas são colocadas como “uma característica quase-permanente do processo de integração”³ (DEHOUSSE e MAGNETTE, 2017, p. 31, tradução nossa) no continente. Em meio às “fases” de mudanças, encontram-se alguns “modos políticos”

³ Institutional change can be seen as a quasi-permanent feature of the integration process.

pelos quais a tomada de decisão e o próprio ato de formular política dentro do sistema da UE se deu e ainda se dá (WALLACE, 2005). Esses modos são identificados por Wallace (2005) como sendo “produtos da: evolução e experimentação ao longo do tempo na UE; mudanças no processo político; e desenvolvimentos no comportamento econômico e social”⁴ (*ibid.*, pp. 77-78, tradução nossa).

Dentre os modos políticos analisados, explicita-se aqui o dito “método comunitário tradicional”. Este foi preponderante ao longo da história institucional da União mesmo que, à época da fundação da CECA, o método dito “constitucional” encontrava mais adeptos entre os países europeus (DEHOUSSE e MAGNETTE, 2017). Foi, contudo, a partir da discordância entre Estados-membros que pretendiam uma cooperação visando uma futura federação e aqueles que concebiam o projeto em termos intergovernamentais, que o modelo comunitário se sobressaiu (*ibid.*).

Wallace (2005) identifica algumas marcas deste modelo que são, brevemente:

- A delegação de poderes supranacionais à nova Comissão;
- A definição do papel dos ministros dos governos nacionais dentro das barganhas dentro da instituição;
- A criação de um campo de barganha política que oferecia ganhos maiores que os nacionais;
- A integração da política comunitária com a interna por meio de agências domésticas;
- A criação de um corpo supranacional que assegurasse a aplicação das regras comunitárias (que evoluiria posteriormente para a Corte Europeia);
- A definição da premissa da “solidariedade” no que diz respeito à política comunitária (que se faria a partir de uma “base coletiva”).

É importante salientar que, como pondera o autor, o modelo comunitário implantou uma formulação política supranacional (*ibid.*) – ou seja, os governos nacionais cedem parte de sua soberania com as novas instituições transnacionais que, por sua vez, têm o poder de criar leis compulsórias a seus membros (DINAN, 1998). Dehousse e Magnette (2017) resumem este interesse afirmando que “os governos dos Estados-membros aceitaram algumas limitações de sua soberania visando melhorar a eficiência

⁴ These different policy modes (...) are the product of: evolution and experimentation over time in the EU; changes in national policy-making processes; and developments in economic and social behaviour.

de sua cooperação”⁵ (p. 34, tradução nossa). Com efeito, pode-se afirmar que o modelo comunitário é a expressão de uma visão funcionalista da nova organização (WALLACE, 2005).

A premissa de que as novas instituições europeias seriam independentes segue o pensamento de Jean Monnet (um dos chamados “pais” da UE) de que se criaria uma “burocracia funcionalista apolítica” (HIX, 1999). Seu pensamento se perpetuaria durante as décadas de evolução do Projeto Europeu por “demonstrar estabilidade por resistir às tentações de fortalecer quaisquer das correntes intergovernamentalista ou supranacionalista”⁶ (DEHOUSSE e MAGNETTE, 2017, p. 35, tradução nossa).

Dado o caráter citado da União em seus primeiros anos, no campo acadêmico, as abordagens funcionalista e neofuncionalista dominaram os debates a partir de 1950 (MCCORMICK, 2002) e continuaram “liderando” os estudos europeus até os anos 1980, quando se observou uma nova reflexão teórica no campo de estudos concernentes à integração. Entendia-se, segundo estas teorias, que a integração se daria de maneira dinâmica e que, a partir do momento em que se cooperasse em certa área, naturalmente a cooperação se estenderia a outros campos por meio de conexões entre as questões e efeitos de *spillover*⁷ (DEHOUSSE e MAGNETTE, 2017).

Faz-se imprescindível um exame pormenorizada das instituições europeias, pois, observa-se que realmente houve uma expansão da cooperação (HIX, 1999; JOHANSSON, 2010) e estas entidades supranacionais passaram a se apresentar como os pontos focais das análises que concernem à UE. Antes, contudo, é igualmente imperioso tratar, mesmo que brevemente, de um problema – que será a origem do objeto deste trabalho – que atingiu, e atinge em certa medida, o processo de desenvolvimento da União: o pouco conhecimento e entendimento dos cidadãos europeus sobre as instituições do bloco (a ver em CAREY, 2002; DEHOUSSE e MAGNETTE, 2017; MCCORMICK, 2002; OSKARSON, 2014; WESSELS, 2008).

⁵ The governments of the member states accepted some limitations on their sovereignty in order to improve the efficiency of their cooperation.

⁶ Community model demonstrated its stability by resisting any attempt to strengthen either intergovernmentalism or supranationalism.

⁷ Ernst Haas (2001) definiu o efeito de *spillover* como “atividades associadas com setores integrados [que] inicialmente iriam ‘transbordar’ em setores vizinhos que ainda não estão integrados, mas que se tornariam o foco de demandas por mais integração” (p. 23, tradução nossa).

Discute-se que, durante os anos de “fundação” do bloco, os cidadãos europeus não se envolveram diretamente nos processos de desenvolvimento da integração europeia (ANDERSON e KALTENTHALER, 1996; ANDERSON, 1998; CAREY, 2002; NUGENT, 2017). Esta “falta de interesse” por parte dos cidadãos europeus em relação à nova entidade supranacional, ponderam Nugent e Rhinard (2017), caracterizou o Projeto Europeu por muitos anos e era compreensível, ao passo que, a UE era entendida como um “sucesso econômico” e que “o controle dos serviços públicos que mais afetam os cidadãos diretamente permanecia firmemente nas mãos dos governos nacionais”⁸ (*ibid.*, pp. 16-17, tradução nossa). Este processo é descrito por Lindberg e Scheingold (1970 *apud* DOWN e WILSON, 2008) pelo termo “consenso passivo”.

O consenso passivo só veio a ser questionado a partir da década de 1990 (NUGENT, 2017), sobretudo com a rejeição pela população dinamarquesa ao Tratado de Maastricht em um referendo popular em 1992 (DOWN e WILSON, 2008). Em 2004, com a rejeição do Tratado Constitucional em referendos na França e nos Países Baixos, o tema volta a ser palco de discussões (HALLER, 2008). Um dos argumentos principais para a existência do consenso passivo era o da “falta de relevância” dos assuntos comunitários na vida cotidiana dos cidadãos (ANDERSON, 1998; NUGENT, 2017).

Com o aprofundamento da integração europeia, seus cidadãos passaram a questionar as ações dos chefes de Estado e governo de seus países e a procurar vias de participação dentro da política da UE. A ausência de meios pelos quais a população poderia gerar um *input* político deu início às críticas sobre a legitimidade⁹ da União Europeia e de suas instituições e aos debates envolvendo o déficit democrático (analisado de maneira mais aprofundada no segundo capítulo deste trabalho).

1.2. O triângulo institucional

A seguir, serão apresentadas algumas das instituições da União Europeia. Faz-se, porém, neste momento, uma breve introdução do que é o “triângulo institucional” e

⁸ The EU generally seen to be an economic success and with control of the public services that most directly affect citizens remaining firmly at the national level.

⁹ Utiliza-se ao longo da presente monografia o conceito de legitimidade que se operacionaliza por meio da “autorização legal dos cidadãos” que é dada às instâncias de governo e pela confiança da população em obedecer estas autoridades por acreditar que estas são “honestas e agem levando em conta os melhores interesses dos cidadãos” (TYLER e JACKSON, 2014, p. 78, tradução nossa). Crê-se que, baseando-se nestes princípios, a democracia obteve um *status* de “opção padrão” para legitimar não só os governos, mas também suas ações e decisões seja doméstica ou externamente (DUNN, 2013).

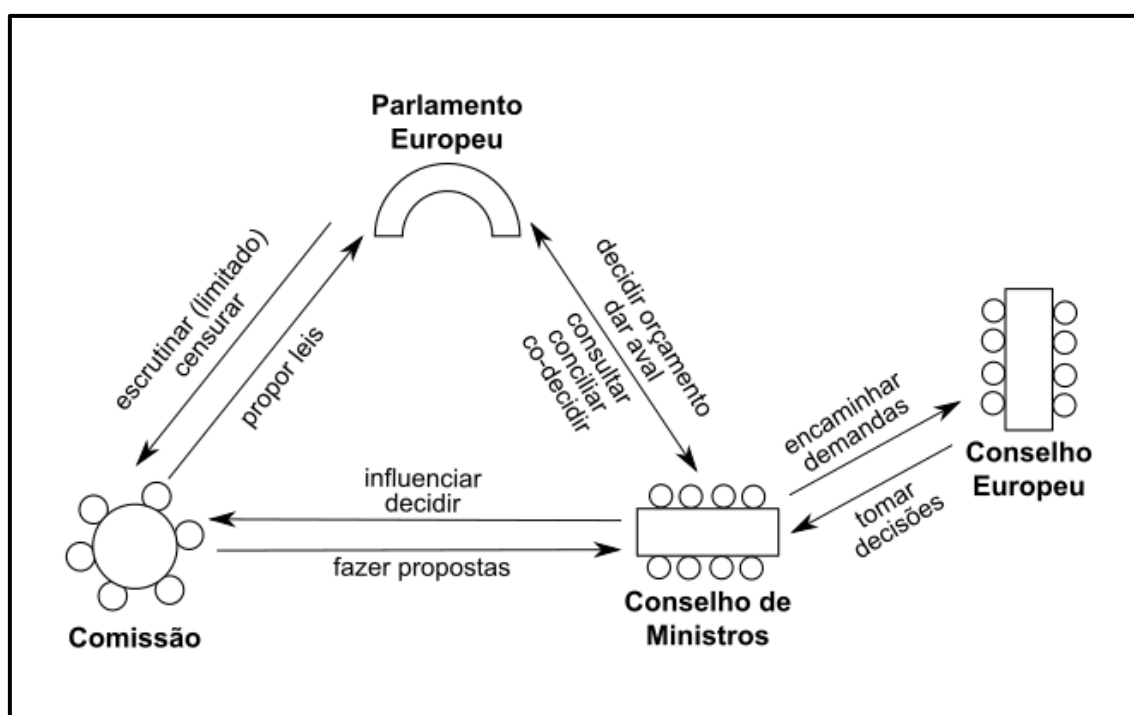
porque ser-lhe-á acordada maior relevância neste trabalho em detrimento dos demais corpos institucionais da UE.

O triângulo institucional é formado por três órgãos: o Parlamento Europeu, a Comissão Europeia e o Conselho da União Europeia. A formação desta estrutura, segundo Wessels (2008), se deu a partir da entrada do papel legislativo do Parlamento Europeu¹⁰, o que permitiu sua admissão no grupo de trabalho conjunto que existia, anteriormente, apenas entre o Conselho e a Comissão. Estas três entidades definem a política e as decisões dentro do bloco (União Europeia, 2018; WEST, 2011).

O Conselho Europeu, composto pelos chefes de Estado e governo de cada país-membro, em termos organizacionais, não faz parte “oficialmente” do triângulo institucional (BRUNO, 2008), mas figura dentro da estrutura decisória da UE por ter aumentado sua força de influência e de ação política expressivamente nos últimos anos (LASSALLE e LEVRAT, 2004). Na Figura 1, podem-se observar como as instituições dentro do triângulo institucional composto pelas três instituições e o Conselho Europeu se relacionam.

¹⁰ Der Einstieg in eine legislative Rolle für das EP stellte Weichen für eine institutionelle Architektur, die durch eine Verschiebung von einem Tandem zwischen Kommission und Rat in Richtung eines institutionellen Dreiecks zwischen Kommission, Rat und nun EP geprägt ist. (p. 81)

Figura 1 - O triângulo institucional da UE e a correlação de suas instituições



Fonte: WALLACE, 2005 e WESSELS, 2008. Elaboração própria.

McCormick (2002) destaca que a crítica que se faz à falta de responsividade e “sigilo” no qual se dão as políticas dentro da UE, por mais que compreensível, não resolverá *per se* este problema, mas somente o entendimento do *modus operandi* desta fá-lo-á. Assim, compreender o funcionamento destas quatro instituições é fundamental para que se entenda, entre outros, o obstáculo do déficit democrático que será abordado no segundo capítulo. Por este motivo, limita-se um dos objetivos deste trabalho à análise esmiuçada destes *loci* de poder, ainda que se reconheça a importância das demais entidades da União e sua influência dentro do escopo desta.

1.2.1. O sistema político da União Europeia

Mesmo que a percepção de que a União Europeia não se assemelha a uma “organização internacional padrão” só ocorra quando se faz um exame mais próximo de sua estrutura (MCCORMICK, 2002), de fato, “a integração europeia produziu um conjunto de instituições governantes no âmbito europeu muito parecido a qualquer outro sistema político multinível”¹¹ (HIX, 1999, p. 21, tradução nossa).

¹¹ European integration has produced a set of governing institutions at the European level much like any other multilevel political system.

A União Europeia, contudo, nem se configura como um Estado, nem mesmo se encaixa em quaisquer modelos associados ao federalismo (WESSELS, 2011). Isso em parte porque ela “não detém o monopólio do uso legítimo da coerção”¹² (HIX, 1999, p. 4, tradução nossa), mas também porque seus “membros são soberanos e a autoridade central é relativamente fraca”¹³ (MCCORMICK, 2002, p. 7, tradução nossa). Estes fatos, contudo, não impedem que a UE atue como sistema político sem, necessariamente, ter de fazer rearranjos organizacionais nos Estados (HIX, 1999).

É fato que a importância da UE para os cidadãos europeus tem crescido desde o começo de seu desenvolvimento no fim dos anos 1950 (WESSELS, 2011). A entidade supranacional passou de apenas “uma cooperação econômica interestatal entre um pequeno número de países homogêneos (...) a um projeto de integração econômico, social e político compreendendo um grupo heterogêneo de 28 Estados”¹⁴ (OSKARSON, 2014, p. 62, tradução nossa).

Seguindo este desenvolvimento, o campo de legislação da União Europeia ampliou-se notavelmente. Jacobsson (2009) atenta que, devido à vontade dos Estados-membros em estabelecer um novo “método de coordenação”, aumentou-se a cooperação onde a tomada de decisão ainda é de competência destes. Em contrapartida, os Estados-membro tiveram de ceder partes de sua soberania à UE em outras áreas (*ibid.*). Consequentemente, observa-se desde a década de 1990, uma preponderância da União em quase todas as áreas que envolvem, por exemplo, políticas públicas, sociais, internas e externas (HIX, 1999).

Dada a notória peculiaridade política da entidade europeia, defini-la tem-se mostrado laborioso. Há quem a defina como “menos que uma federação e mais que um regime”¹⁵ (SHACKLETON e PETERSON, 2002, p. 1, tradução nossa), “*civitas Europea*” ou mesmo “monstro constitucional”¹⁶ (WESSELS, 2008). A fim de esclarecer

¹² The EU does not have a 'monopoly on the legitimate use of coercion'. As a result, the EU is not a 'state' in the traditional Weberian meaning of the word

¹³ The members are sovereign and the central authority is relatively weak, existing solely at the discretion of the members and doing only what they allow it to do.

¹⁴ Har EU utvecklats från ett ekonomiskt mellanstatligt samarbete mellan ett mindre antal ganska lika medlemsstater (...) till ett genomgripande ekonomiskt, socialt och politiskt integrationsprojekt omfattande en inte särskilt homogen grupp om 28 stater.

¹⁵ It is less than a federation and more than a regime, a kind of confederation but not yet a *Gemeinschaft*, neither state nor 'ordinary' international organization.

¹⁶ Angeboten wird auch das Bild eines „staatsrechtlichen Monstrums“, das durch eine dauerhafte Zwischenstufe zwischen „einem Staatenbund“ und einem „Bundesstaat“ gekennzeichnet ist.

certos aspectos deste corpo político singular, disserta-se, a seguir, sobre as instituições do triângulo institucional da União Europeia.

1.2.2. Os Conselhos

Como já apresentado no tópico anterior, ao triângulo institucional pode-se adicionar uma quarta instituição. Assim sendo, serão analisados ambos o Conselho de Ministros e o Conselho da União Europeia juntos, já que eles se relacionam de maneira intrínseca e formam o maior órgão decisório da UE (WESSELS, 2008; WEST, 2011; HAYES-RENSHAW, 2017). Analisar-se-á, primeiramente, o Conselho de Ministros e, posteriormente, o Conselho Europeu.

O Conselho de Ministros (CdM) – oficialmente “Conselho da União Europeia”, mas também frequentemente citado apenas como “Conselho” –, ainda nas primeiras décadas do projeto europeu, exerceu, conjuntamente com a Comissão, o papel de “governo” europeu (HIX, 1999). Isso porque, do início do desenvolvimento institucional da UE, “o poder executivo (...) é exercido pela Comissão ou pelo Conselho, a depender do modo de execução previsto no ato legislativo”¹⁷ (LENAERTS, 1991, p. 16, tradução nossa). Outrossim, reconhece-se que a instituição representa um “marco importante” dentro da estrutura da União (WESSELS, 2008).

À época, o Conselho, formado por ministros de Estado e outros representantes dos Estados-membros (HAYES-RENSHAW, 2017), era a única entidade pela qual os governos se faziam representar diretamente – visto que não só a pauta das reuniões do CdM definia qual ministro estaria presente, mas também a vontade dos governos (WALLACE, 2005; NUGENT, 2017). Ademais, o Conselho gozava do papel de “principal legislador”, antes do processo de codecisão (LASSALLE e LEVRAT, 2004) – que o vinculou ao Parlamento fazendo-os “legisladores equivalentes” no processo legislativo da União (WEIDENFELD, 2012) e criando, de fato, o “triângulo institucional” (WESSELS, 2008).

A origem do CdM remonta à fundação da CEEA, com a criação do “Conselho Especial” previsto pelo Tratado de Paris de 1951 (HAYES-RENSHAW, 2017). A entidade, que tinha como função representar os Estados-membros dentro do escopo da

¹⁷ The executive power (...) lies with the Commission or the Council depending on the mode of execution provided for in the legislative act.

nova instituição supranacional, era uma clara resposta de contrabalanceamento ao poder que era delegado à Alta Autoridade (*ibid.*; WESSELS, 2008), considerada neutra.

Indo na direção contrária às expectativas de alguns grupos, o Conselho não só tem defendido seu poder e influência, como também o tem expandido (NUGENT, 2017). Atualmente, conta como algumas de suas funções mais importantes: 1) o estabelecimento os objetivos políticos de longo termo dentro da UE (HIX, 1999); 2) a negociação e adoção de leis em conjunto com o Parlamento; 3) o fechamento de acordos internacionais negociados pela Comissão (WEST, 2011; HAYES-RENSHAW, 2017); 4) a orientação da política no bloco, sobretudo no que concerne às reuniões do Conselho Europeu; e 5) a negociação e aprovação do orçamento da União em conjunto com o Parlamento (NUGENT, 2017).

Portanto, o Conselho de Ministros apresenta uma divisão voltada à multidisciplinarietà de suas práticas. É importante ressaltar, ao introduzir a estrutura do Conselho que, por mais que, “na teoria constitucional, só haja um Conselho, na prática, há muitos”¹⁸ (BUTLER, 1986, p. 73 *apud* SHERINGTON, 2000, p. 35, tradução nossa). Isso se deve ao fato de que o CdM se reúne em diferentes formações a depender de cada matéria que será discutida (NUGENT, 2017).

Ainda hoje, ao referir-se ao “Conselho” – de maneira unitária –, faz-se frequentemente referência ao “Conselho dos Assuntos Gerais” (CAG). De fato, nos primeiros momentos do desenvolvimento do CdM, “os Estados-membros conduziam negociações em todas as áreas políticas no CAG”¹⁹ (SHERRINGTON, 2000, p. 35, tradução nossa). Esta prática, porém, sobrecarregou o CAG (PETERSON e BOMBERG, 1999) e, concomitantemente com o forte aumento das áreas de responsabilidade sobre as quais o Conselho delibera (HAYES-RENSHAW, 2017), as discussões políticas dentro do CdM acabaram fragmentando-se a fim de “aliviar” a carga sobre apenas um grupo (SHERRINGTON, 2000).

Esta partição se expandiu até contar com vinte e dois “subconselhos” em 1990 (WESSELS, 2008). A grande quantidade de subdivisões, entretanto, acabou gerando ineficiência e falta de coerência dentro da entidade (HAYES-RENSHAW e WALLACE,

¹⁸ In constitutional theory, there is only one Council, in practice, there are many.

¹⁹ In the initial years of the Communities, member states conducted negotiations on *all* policies within the General Affairs Council.

2006). Portanto, em 2002, em uma assembleia do Conselho Europeu decidiu diminuir o número para nove (*ibid.*; WESSELS, 2008). Atualmente, o CdM conta com dez formações²⁰. As disposições dos grupos e dos assuntos abordados em cada um deles podem ser visualizadas na Figura 2 dentro do “nível ministerial”. Vale salientar que, por mais que não haja oficialmente uma hierarquia entre as subdivisões do Conselho (NUGENT, 2017), o conceito de horizontalidade oficial não se aplica na prática cotidiana, visto que alguns conselhos se mostram mais preponderantes que outros (SHERRINGTON, 2000; HAYES-RENSHAW, 2017).

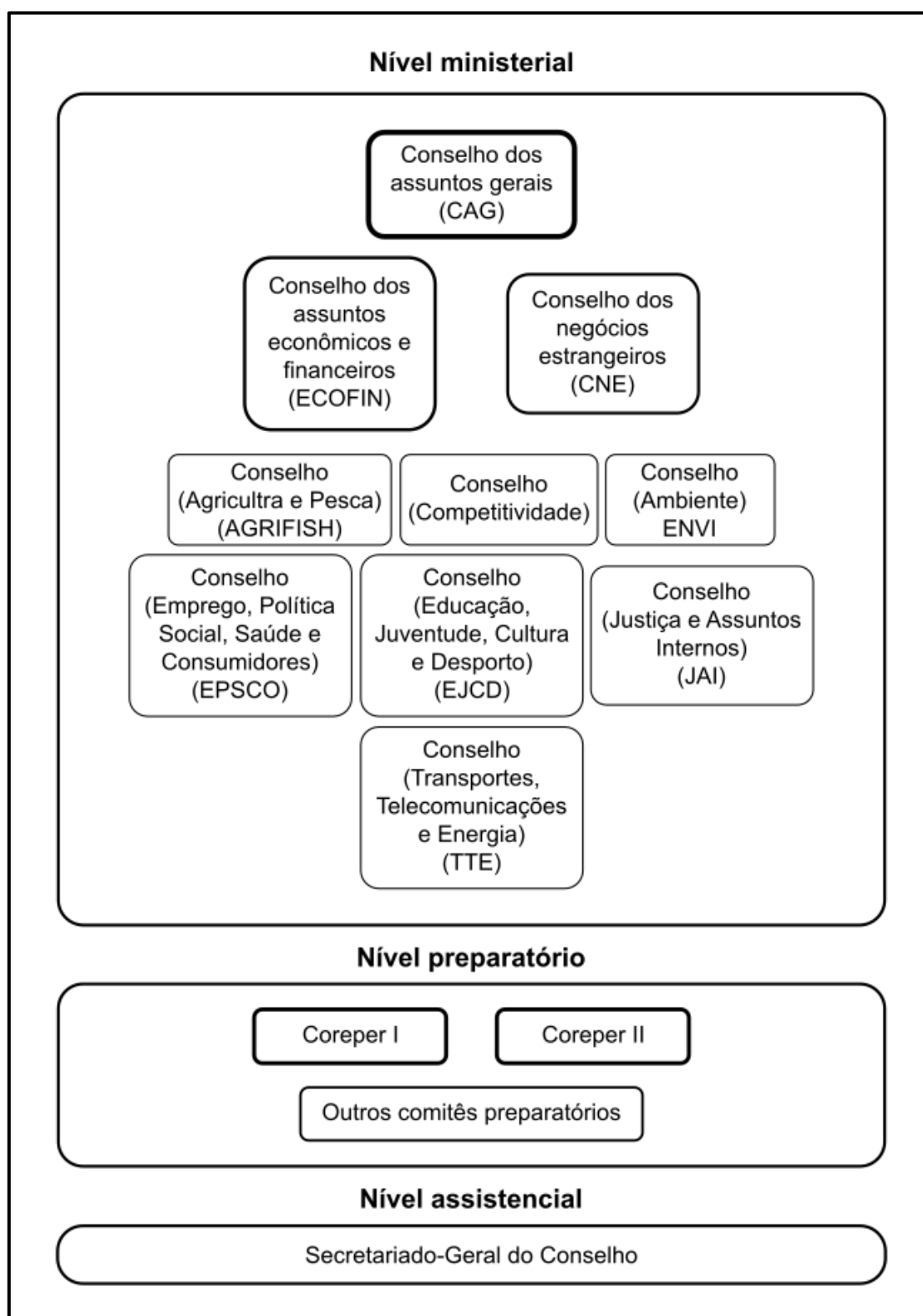
A importância ou influência de um certo subconselho pode lhe ser garantida pela frequência de suas reuniões (SHERRINGTON, 2000; NUGENT, 2017). Assim, a formação que é vista como a mais prestigiada dentro do CdM é o Conselho dos Assuntos Gerais²¹ (SHERRINGTON, 2000) – que é preponderante não só por ter um papel de coordenação especial (HAYES-RENSHAW, 2017) e por ser o conselho com a maior frequência de reuniões (NUGENT, 2017), mas também por “frequentemente considerar e tomar decisões em uma gama de questões muito maior que outros conselhos técnicos”²² (SHERRINGTON, 2000, p. 36, tradução nossa). Outras duas instituições que recebem

²⁰ Informações sobre as “formações do Conselho” podem ser encontradas no portal *online* do Conselho Europeu em: <<http://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/configurations/>>. Acesso em 01 de Agosto de 2018.

²¹ Apresentado com uma borda mais forte e no topo do nível ministerial na Figura 2.

²² This arises because the General Affairs Council often considers and takes decisions on a much wider range of issues than the other technical councils.

Figura 2 - Estrutura do Conselho de Ministros



Fonte: Conselho da União Europeia²³. Elaboração própria.

²³ Disponível em: <<http://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/configurations/>>. Acesso em 01 de agosto de 2018.

mais atenções é o Conselho dos Assuntos Econômicos e Financeiros (Ecofin) – cujas reuniões são precedidas normalmente pela reunião de ministros de Economia e Finança dos países da zona do Euro (Eurogrupo) (NUGENT, 2017) – e o Conselho dos Negócios Estrangeiros (CNE) – que trata das questões de política externa da União.

No entanto, por mais que o foco geral esteja sobre o funcionamento das reuniões de ministros nacionais nas diversas subdivisões dentro do nível ministerial do CdM, a formação e negociação política se faz primordialmente nos níveis preparatório e assistencial da instituição. Peterson e Bomberg (1999) chegam a comparar as reuniões ministeriais do Conselho à “ponta de um *iceberg*”²⁴.

Detalhar-se-á no segundo capítulo deste trabalho a tomada de decisão e como ela se faz, no geral, “às escuras” dentro do Conselho de Ministros. Está além do alcance deste capítulo examinar o caráter deste processo, então, por ora, é suficiente entender que, a maior parte das negociações se dá nos níveis mais baixos do CdM (HAYES-RENSHAW, 2017). Uma organização do Conselho é, por exemplo, responsável por preparar todas as reuniões: o Corpo de Representantes Permanentes (Coreper) (PETERSON e BOMBERG, 1999) – que se encontra semanalmente com a finalidade de discutir as pautas das reuniões de ministros (LEWIS, 2000).

Sugere-se que, institucionalmente, os membros do Coreper sejam os tomadores de decisão *de facto* dentro do CdM (LEWIS, 2000) já que são estes que delineiam, organizam, deliberam e concluem os chamados “pontos A” que são, posteriormente, apenas aprovados formalmente pelos conselhos no nível ministerial – sem que haja uma rediscussão destes (PETERSON e BOMBERG, 1999; WESSELS, 2008; SAURON, 2016; HAYES-RENSHAW, 2017).

Em se tratando da maioria das decisões do CdM de “pontos A” (HAYES-RENSHAW, 2017) e ocupando uma “posição central” dentro do processo decisório da União (LEWIS, 2000; SAURON, 2016), o próprio Coreper é dividido em dois grupos: o Coreper I – no qual se reúnem embaixadores dos países-membros para a UE e são responsáveis pelo mercado interno e outras questões técnicas (PETERSON e BOMBERG, 1999) – e o Coreper II – formado por embaixadores de carreira que preparam as reuniões do CE, CAG, Econfin e Conselhos de Orçamento (*ibid.*).

²⁴ In reality, ministerial meetings of the Council are just the tip of an iceberg. (PETERSON e BOMBERG, 1999, p. 35)

Por fim, dentro do escopo do Conselho de Ministros, há o Secretariado-Geral do Conselho (SGC) que, a despeito de não figurar em tratados antes de Maastricht, “sempre foi um ator poderoso no processo decisório da UE”²⁵ (*ibid.*, p. 36, tradução nossa). O SGC também emprega funcionários permanentes e é considerado um corpo “neutro politicamente” (HAYES-RENSHAW, 2017). Oficialmente, é sua função assistir ao Conselho tanto como administrador quanto como conselheiro (SHERRINGTON, 2000).

Muito embora a capacidade do Conselho de Ministros dentro da formação política da União tenha se fortalecido ao longo do desenvolvimento institucional e aprofundamento das competências da EU (*ibid.*), com a mudança de natureza do papel do Conselho Europeu dentro do processo de integração, observou-se o surgimento da dúvida em relação ao sistema de governança europeia que, a partir de então, passou a contar como o CoEu um ator preponderante dentro da UE (LASSALLE e LEVRAT, 2004).

Devido à importância do Conselho Europeu (CoEu), que sempre lhe foi garantida – mesmo que informalmente nas primeiras décadas da construção europeia –, análises históricas e empíricas do seu funcionamento são cruciais para se entender o processo de integração como um todo (WESSELS, 2008). Saindo de um papel “marginalizado” – com chefes de Estado e governo se reunindo ocasionalmente (WALLACE, 2005) –, o CoEu estabeleceu-se como o “líder da governança *de facto* na UE”²⁶ (NUGENT, 2017, p. 183, tradução nossa).

Por ter por mais de 30 anos sido um “formidável *locus* de poder” (DE SCHOUTHEETE, 2017), o Conselho Europeu tornou-se oficialmente uma das instituições da União Europeia a partir da entrada em vigor do Tratado de Lisboa em 2009. Atualmente, “é difícil ignorar que o Conselho Europeu tenha se transformado no ator central da UE”²⁷ (LASSALLE e LEVRAT, 2004, p. 432, tradução nossa).

A fundação original do CoEu se realizou por uma vontade e necessidade dos chefes de Estado e de governo dos países-membros em se fazer presentes na arena política comunitária (WESSELS, 2008) e manter certo controle dentro da construção europeia (LASSALLE e LEVRAT, 2004). A instituição envolveu-se, mais que outras, na política

²⁵ Although not mentioned in any treaty before Maastricht, the Secretariat has always been a powerful player in EU decision-making.

²⁶ From being only very marginally involved in activities in the early days of the European Communities the leaders, meeting in the European Council, have increasingly established 'their' institution as the *de facto* 'head of governance' of the EU.

²⁷ On peut difficilement l'ignorer, le Conseil européen est devenu l'acteur central de l'UE.

externa da União (PETERSON e BOMBERG, 1999), contentou-se com o papel de “guia” da construção europeia (LASSALE e LEVRAT, 2004) e seus membros foram alcunhados de “senhores dos tratados” (KWIECIEN, 2006; RISSE e KLEINE, 2007; DEHOUSSE e MAGNETTE, 2017), especialmente por serem estes que ratificavam os novos tratados nas conferências intergovernamentais (CIG).

Foi, entretanto, em virtude da percepção de que as instituições europeias, sobretudo as que constituem o Triângulo Institucional, não “estavam funcionando tão bem como deveriam”²⁸ (DE SCHOUTHEETE, 2017, p. 57, tradução nossa), que os governos foram levados a “tomar a liderança no seio da UE”²⁹ (LASSALLE e LEVRAT, 2004, p. 433, tradução nossa). Destarte, desenvolveu-se uma nova “natureza” do CoEu – que foi consolidada a partir de Lisboa – pela qual se mostrou desenvolvendo um papel importante, entre outros assuntos, com a administração de crises (DE SCHOUTHEETE, 2017). Atualmente, as cúpulas do Conselho Europeu terminam com a indicação de diretrizes para guiar o desenvolvimento da integração europeia – que são acatadas pela Comissão e dão o *leitmotiv* do futuro do projeto europeu (STAAB, 2011).

Consequentemente, entende-se, pois, que ambas as instituições, trabalhando em consonância, formam a “maior instância decisória” dentro da União (WEST, 2011) e não devem ser ignoradas em uma análise que vise elucidar a formação política e tomada de decisão europeias. Por conseguinte, faz-se a análise de outra instituição igualmente relevante e influente: a Comissão Europeia.

1.2.3. A Comissão

A Comissão Europeia – ou apenas “Comissão” – tem um papel central dentro da arquitetura política da União Europeia. Devido ao papel que exerce – e pelo novo caráter “bicameral” que foi dado à dupla Conselho-Parlamento – é-lhe conferido por alguns o título de “governo da UE” ou “Secretariado-Geral” (WALLACE, 2005; WESSELS, 2008) e atribuída a função de “motor da integração” europeia (NUGENT, 1997; SABATHIL, JOOS, KEßLER, 2008; WESSELS, 2008; PETERSON, 2017) – um papel que lhe era desejado pelos “pais fundadores” da UE (HOOGHE e RAUH, 2017).

²⁸ Community institutions were felt not to be working as well as they should.

²⁹ De plus, l’absence d’adéquation entre les projets politiques existants et les moyens octroyés aux institutions rend la méthode communautaire inefficace, plonge le triangle institutionnel dans une crise, et pousse les Etats, par le biais du Conseil européen, à prendre le leadership au sein de l’UE.

A atual Comissão é a evolução da antiga “Alta Autoridade” que foi criada nos anos 1950, com a fundação da CECA (NUGENT, 1997; WALLACE, 2005; PETERSON, 2017). Já à época, não era permitido aos membros da entidade “aceitar instruções de nenhum governo ou organização”³⁰ (MASON, 1955, p. 36, tradução nossa) para que, assim, se assegurasse seu caráter “supranacional”. Mesmo com o abandono do termo “alta autoridade” e a adoção do novo título, o princípio se manteve, sendo que seus integrantes são escolhidos como “pessoas com independência indubitável”³¹ (NUGENT e RHINARD, 2015) e têm como dever a realização de um juramento de isenção (*ibid.*; PETERSON e BOMBERG, 1999).

A fim de melhor elucidar esta instituição europeia que é frequentemente objeto de críticas mirando os “eurocratas” (MCCORMICK, 2002) que comandam a Europa a partir da “longínqua burocracia de Bruxelas” (WESSELS, 2008), far-se-á neste momento uma descrição da estrutura, funções e poderes da Comissão Europeia.

Primeiramente, é preciso alterar a ideia que se tem de que a Comissão é um “monólito” (NUGENT, 1997; HIX, 1999), ou seja, um grande bloco único, conciso e imutável. Na verdade, a instituição, assim como sua contraparte governamental (o Conselho), é altamente fragmentada (PETERSON e BOMBERG, 1999) – por mais que, em momentos de ação por parte da entidade, ela sempre haja de maneira coletiva (NUGENT e RHINARD, 2015).

Pode-se, logo, realizar uma divisão maior entre dois ramos dentro da Comissão: o ramo político e o ramo administrativo. Na Figura 3 é possível visualizar que o nível político é formado por três partes: A Presidência da Comissão, o Colégio de Comissários e os Gabinetes dos Comissários.

No topo desse nível, encontra-se o Presidente da Comissão que, mesmo tendo sido considerado um “*primus inter pares*”³² (PETERSON, 1999; ENDO, 1999), adquiriu tamanha influência dentro da Comissão (NUGENT, 1997) que passou a ser considerado um “*primus super pares*”³³ (KURPAS et al, 2008 *apud* EGENBERG, 2010). Ou seja, um

³⁰ Members in the execution of their duties (...) may not accept instructions from any government or organization.

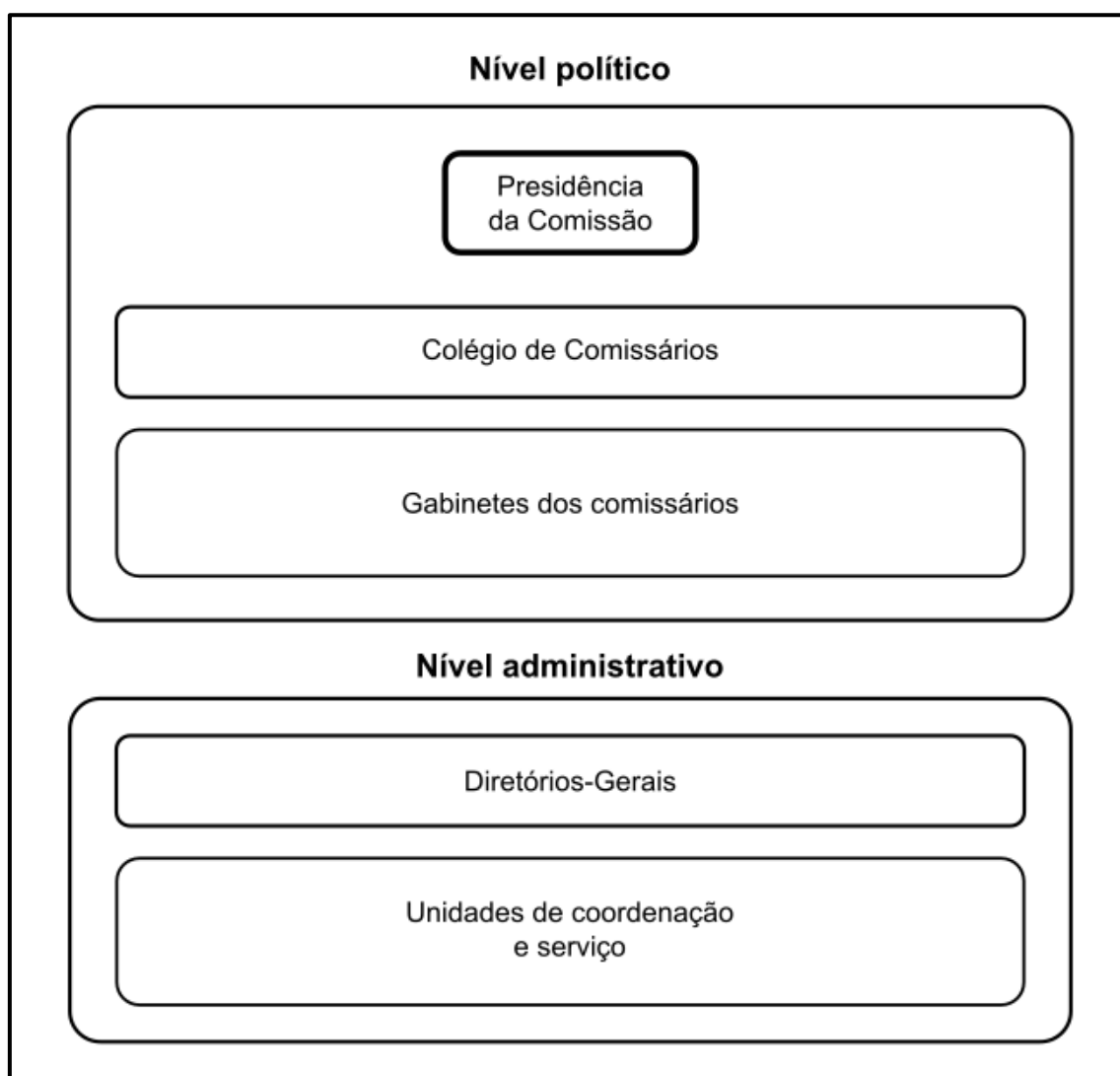
³¹ Commissioners are to be chosen from 'persons whose independence is beyond doubt' and on assuming office they 'shall neither seek nor take instructions from any Government or other institution, body, office or entity' (NUGENT e RHINARD, 2015, p. 9).

³² Primeiro entre os iguais.

³³ Primeiro acima dos iguais.

processo de “presidencialização” pôde ser observado dentro da entidade (NUGENT, 1995 e 1997; NUGENT e RHINARD, 2015) ao longo de seu desenvolvimento.

Figura 3 - Estrutura da Comissão



Fonte: PETERSON, 2017; HOOGHE e RAUH, 2017. Elaboração própria.

O Presidente, normalmente, é eleito por consenso entre os Estados-membros que devem acertar um único candidato para ocupar o cargo (STAAB, 2011). No entanto, um novo fenômeno vem ganhando atenção nos últimos anos: o papel dos *Spitzenkandidaten*³⁴. Este foi novo “sistema”, seguindo uma interpretação do Tratado de Lisboa feita pelo Parlamento a partir de 2014 (EGENBERG, 2016), possibilitaria o chefe do executivo da UE ser escolhido não pelos países-membros, mas pelo resultado das

³⁴ Termo em alemão que designa “o primeiro candidato em uma lista eleitoral”.

eleições europeias (HOBOLT, 2014; FABBRINI, 2015) – este assunto será retomado e aprofundado no terceiro capítulo deste trabalho.

Em segundo lugar dentro do nível político da Comissão, encontra-se o Colégio que é formado por um comissário de cada Estado-membro – contando com 28 membros atualmente – sendo que a nomeação destes é “normalmente um exercício plenamente político”³⁵ (PETERSON, 2017, p. 199, tradução nossa) levado a cabo pelos países-membros. Assim, observa-se que uma maioria expressiva dos membros do Colégio são pessoas políticas que já exerceram altos cargos em seus países de origem (NUGENT e RHINARD, 2015) sendo que, aqueles de países maiores, terminam recebendo pastas mais “interessantes” e influentes (STAAB, 2011).

Ao se referir à “Comissão”, é comum que se use o termo tanto para mencionar a instituição como um todo, bem como apenas o Colégio (NUGENT, 1997). Isso se deve ao fato deste colegiado ser a instância da entidade que delibera sobre “todas as maiores iniciativas e decisões que são tomadas no nome da Comissão”³⁶ (NUGENT e RHINARD, 2015, p. 12, tradução nossa).

Previamente, era regra que os países maiores fossem representados dentro do colegiado por dois comissários (WALLACE, 2005). Este número, entretanto, foi diminuído para a quantidade atual (de um comissário por Estado-membro) a partir de 2004 visando evitar um aumento demasiado do Colégio e, assim, salvaguardar sua capacidade de tomada de decisão (EGENBERG, 2010). Uma outra mudança, esta realizada em 1992, passou o mandato do colegiado de quatro a cinco anos para que, assim, se alinhasse ao mandato do Parlamento (NUGENT e RHINARD, 2015).

Por fim, ainda no ramo político da Comissão, encontram-se os Gabinetes dos Comissários – que são comumente referidos como “*Cabinets*”³⁷, um dos elementos que reflete uma forte influência francesa na formação desta estrutura (HIX, 1999; STAAB, 2011; HOOGHE e RAUH, 2017). Cada Comissário possui um gabinete (STAAB, 2011) que tem como tarefa principal, basicamente, dar-lhe apoio e assistir-lhe em seu trabalho (NUGENT, 1997). Ademais, é dever dos gabinetes agir enquanto “uma ponte” entre o nível político e administrativo da Comissão (PETERSON, 2017) – sendo que é este

³⁵ The appointment of the college is often a fraught politicized exercise.

³⁶ The approval of the College is necessary for all major initiatives and decisions that are taken in the Commission's name.

³⁷ Palavra francesa para “gabinetes”.

intercâmbio entre instâncias do nível político e administrativo que os faz serem “uma fonte vital de informação”³⁸ (EGENBERG, 2010, p. 132, tradução nossa).

A despeito da neutralidade e independência que os membros da Comissão são obrigados a respeitar, encontra-se certo criticismo neste sentido em relação aos Gabinetes. Podendo ter de seis a sete membros de gabinete – um número que já foi diminuído dos nove que eram permitidos por comissário nos anos 1990 (PETERSON, 2017) – mais o pessoal de apoio. Por serem considerados por muito tempo como “enclaves nacionais” (EGENBERG, 2010) dentro da Comissão, uma reformulação do apontamento do pessoal dos gabinetes fez com que seus membros tivessem nacionalidades diferentes do comissário (*ibid.*). Ainda assim, os gabinetes continuam a ser acusados de “intervir agressivamente” nas decisões da Comissão por agirem como “lobistas” (PETERSON, 2017).

Por conseguinte, disserta-se neste momento sobre o nível administrativo da Comissão – também conhecido pelo título de “os serviços” ou o termo francês “*services*” (SABATHIL, JOOS, KEßLER, 2008). Esta segunda esfera da instituição, ao contrário da primeira, tem sido negligenciada em detrimento da esfera política (HOOGHE e RAUH, 2017). Percebe-se, porém, que a estruturação dos serviços é alvo de críticas, sobretudo “eurocéticas”, ao se analisar os comentários de que, além de a tratarem como um órgão distante do povo em Bruxelas (WESSELS, 2008), ainda é taxada como um “símbolo de desperdício burocrático” (BROWN, 2016).

Primeiramente, a fim de dissipar o “mito” de uma “Eurocracia” inchada de pessoal (NUGENT e RHINARD, 2015), é necessário entender que o nível administrativo é composto por um número de pessoal relativamente pequeno, se comparado a outras instituições públicas dos Estados-membros (NUGENT, 1997; HOOGHE e RAUH, 2017). É fato que não era de interesse de Jean Monnet – que também foi o primeiro presidente da instituição – que a Comissão, “Alta Autoridade” à época, se tornasse uma instituição com um grande número de empregados: “se um dia formos mais de duzentos, teremos falhado”³⁹ (MONNET, 1978, p. 405, tradução nossa).

No entanto, à medida em que se aumentou o número de tarefas delegadas à Comissão, cresceu também a especialização administrativa da instituição e seu número

³⁸ A Commissioner's cabinet is vital as a source of information about issues beyond their own remit.

³⁹ If one day there are more than two hundred of us, we shall have failed.

de funcionários (BOUWEN, 2009). Atualmente, os cerca de 30.000 técnicos dos serviços (HOOGHE e RAUH, 2017) são escolhidos na base da meritocracia (*ibid.*) e por processos “extremamente competitivos” que incluem desde provas de conhecimentos linguísticos a exames escritos e entrevistas (HIX, 1999; STAAB, 2011).

Assim, divide-se o nível administrativo entre os Diretórios-Gerais (DGs) e os Serviços. Neste ramo da Comissão não existe uma hierarquia formal (NUGENT, 1997). Os DGs podem ser comparados aos ministérios, no nível doméstico, já que se dividem de maneira similar (NUGENT, 1997; PETERSON e BOMBERG, 1999; SABATHIL, JOOS, KEßLER, 2008; STAAB, 2011). O número de DGs varia periodicamente e tem se mantido em uma base de 30 nos últimos anos (NUGENT e RHINARD, 2015)⁴⁰. Esta alteração de estrutura é quase permanente e se deve ao caráter das demandas que são encaminhadas à instituição que requer uma atualização constante (SABATHIL, JOOS, KEßLER, 2008).

Abaixo dos Diretórios-Gerais, encontram-se a última instância do ramo administrativo: as unidades de coordenação e serviço (também conhecidas pelo termo francês “*unité*”). A instituição conta, atualmente, com dezesseis destas divisões⁴¹. Duas se destacam entre estas: o Secretariado-Geral e o Serviço Jurídico (NUGENT, 1997). O número de unidades vem, contudo, diminuindo ao longo do tempo por estas serem convertidas ao nível de DG (NUGENT e RHINARD, 2015). Por fim, analisa-se neste momento as funções e poderes da Comissão.

A Comissão pode ser caracterizada como “essencialmente um órgão de regulação”⁴² (LASSALLE e LEVRAT, 2004, p. 435, tradução nossa). Sem embargo, conta com poderes e responsabilidade que lhe asseguram o *status* de “executivo” europeu. Alguns desses recursos que merecem destaque, principalmente por estarem diretamente ligados ao objeto deste trabalho e à formação política dentro do bloco, são: o monopólio legal sobre a proposta de nova legislação (LENAERTS, 1991; STAAB, 2011; PETERSON, 2017); o papel de estabelecedor de agendas dentro da União (SCHMIDT, 2000); e o monitoramento da aplicação dos tratados (WESSELS, 2008; STAAB, 2011);

⁴⁰ No tempo da escrita deste trabalho, segundo semestre de 2018, a Comissão conta com 31 Diretórios-Gerais. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/departments_pt>. Acesso em 06 de agosto de 2018. A lista com os DGs pode ser visualizada no Anexo A.

⁴¹ Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/departments_pt>. Acesso em 06 de agosto de 2018.

⁴² La Commission est essentiellement un organe de régulation.

No que diz respeito à proposta de legislação, tanto o Parlamento quanto o Conselho Europeu podem requerer que se inicie um processo de preparação para uma nova lei (WESSELS, 2008; STAAB, 2011), mas cabe apenas à Comissão decidir que ideias e propostas serão convertidas em “propostas de legislação formal” (EGENBERG, 2010). Este ponto em particular é o que lhe garante o epíteto de “motor da integração”, já que é esperado da Comissão novas ideias e iniciativas (NUGENT, 1997).

O segundo ponto, o papel de “estabelecedor de agendas” (ou, na expressão inglesa, *agenda-setter*), advém do primeiro e faz com que a Comissão possa agir enquanto um ator dentro da formação política da União, sendo capaz de modificar os resultados finais de barganhas – a este fenômeno, dá-se o nome de “desvio burocrático”⁴³ (HIX, 1999). A entidade se vale da própria estrutura do sistema para conseguir delinear os caminhos dos debates políticos na União, já que, por exemplo, é mais fácil aprovar as propostas da Comissão no Conselho do que modificá-las (SCHIMDT, 2000).

Seu comportamento no “desvio burocrático” não é completamente malvisto pelos outros atores envolvidos na formação política do bloco, dado que, por ser considerada a “guardiã dos tratados” (WESSELS, 2008; SABATHIL, JOOS, KEßLER, 2008; STAAB, 2011), suas intenções visam o “interesse da União” (NUGENT e RHINARD, 2015). E, assim, delinea-se o terceiro ponto: o monitoramento.

A Comissão só atua diretamente na implementação em casos esporádicos (EGENBERG, 2010), a efetivação das regras europeias se dá, geralmente, por meio dos Estados-membros que têm o dever de inserir as legislações europeias em suas burocracias domésticas (HIX, 1999). Para que se evite o efeito carona (*free-ride*) é conferido à Comissão o dever de monitorar essa inserção das regras europeias pelos países-membros (*ibid.*). Ademais, também neste sentido, a instituição trabalha enquanto mediadora entre os 27 Estados-membros e entre as outras duas instituições do triângulo institucional (NUGENT, 1997; EGENBERG, 2010; HOOGHE e RAUH, 2017).

1.2.4. O Parlamento

Por fim, debruça-se este último subponto sobre o Parlamento Europeu (PE). A instituição figura no quadro de instituições europeias desde a fundação da CECA em 1950, porém, com outro nome e outras funções. Com o receio de que a Alta Autoridade se tornasse “incontrolável” e sem responsividade, a necessidade de se desenvolver um

⁴³ Também conhecido pela expressão inglesa: “*bureaucratic drift*”.

mecanismo que a contrabalanceasse surgiu (RITTBERGER, 2003). A partir de então, foi criada a “Assembleia” (*ibid.*) que deveria prover um “mínimo de controle de um caráter quase-parlamentar”⁴⁴ (MASON, 1955, p. 49, tradução nossa).

A Assembleia era formada por 78 delegados (divididos entre os Seis) (*ibid.*) que poderiam ser apontados de duas formas: por nomeação via parlamentos nacionais; sufrágio universal direto nos países-membros (SHACKLETON, 2017). Foi apenas em 1976 que se decidiu que os membros do Parlamento Europeu (MPE) ser, de fato, eleitos por meio de eleições em todos os países-membros (DEHOUSSE e MAGNETTE, 2017). A primeira eleição direta, no entanto, só ocorreria alguns anos depois, em 1979 – e a cada cinco anos desde então (WALLACE, 2005; HIX, NOURY e ROLAND, 2007).

Duas variáveis devem ser salientadas ao analisar a história do PE. A primeira é que o número de MPEs aumentou drasticamente desde a Assembleia original (HIX, NOURY e ROLAND, 2007). Dos 78 delegados que compunham a primeira reunião da Assembleia em 1952, o atual Parlamento conta com 751 deputados divididos entre todos os países-membros⁴⁵. 19 A segunda é que, assim como as expansões que ocorreram na UE levaram a aumentar o número de MPEs, o poder do Parlamento também aumentou paulatinamente com o tempo (WEST, 2011). Como é apontado por Wallace (2005),

“nos primeiros anos da UE, o PE exercia apenas um papel marginal no processo político, apenas com poderes de consulta, à parte de seu poder de dispensar a Comissão com uma moção de censura”⁴⁶ (p. 65, tradução nossa).

A primeira legislatura eleita diretamente do PE, porém, pressionou fortemente as demais instituições da União para reformas que lhe garantissem mais direitos (DEHOUSSE e MAGNETTE, 2017). Destarte, observou-se, a partir de 1999 – oficialmente –, a concessão do direito de aprovar os mandatos da Comissão (HIX, NOURY e ROLAND, 2007) e a elevação do *status* do Parlamento a “co-legislador”, junto ao Conselho, a partir da introdução do “procedimento de codecisão” a partir das reformas nos tratados em 1993, 1997 e 2001 (RINGE, 2010).

⁴⁴ The Assembly is intended to provide a minimum of controls of a quasi-parliamentary character.

⁴⁵ Informação disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/meps/pt/full-list.html?filter=all&leg=>>>. Acesso em 06 de agosto de 2018.

⁴⁶ In the early years of the EU the EP had only a marginal role in the policy process, with only consultative powers, apart from its power to dismiss the Commission in a censure motion.

No que se refere à formação e funções do hemiciclo europeu, deve-se observar, contudo, que ele se diferencia significativamente de outros parlamentos nacionais (*ibid.*). Sem a existência de um governo europeu (KRÖGER e FRIEDRICH, 2013), o incentivo a organizações partidárias coletivas é mais fraco do que nos parlamentos domésticos (HIX, KREPPEL e NOURY, 2006).

No entanto, observa-se a estruturação dos MPEs em “grupos” baseados em ideologia – que se associam às dimensões políticas domésticas como esquerda e direita (WALLACE, 2005; HIX, KREPPEL e NOURY, 2006; THIEM, 2009). Os grupos políticos existem no PE desde 1953, ainda enquanto Assembleia da CECA (HIX, KREPPEL e NOURY, 2003). À época, apenas três grupos figuravam na instituição (*ibid.*), atualmente, 730 Eurodeputados se dividem em oito grupos e apenas 21 não se filiam a grupo algum⁴⁷.

Pode-se visualizar na Figura 4 que, além dos grupos, o PE conta com uma estrutura que inclui: a presidência, comissões e um secretariado-geral. O presidente, juntamente com seus 14 vice-presidentes, é eleito “de entre os seus membros [do Parlamento]” (Art. 9º-A TdL). Os grupos políticos se unem em coalizões para eleger o Presidente do PE que tem um mandato de dois anos e meio e é responsável pela coordenação das reuniões do plenário, organização interna e representação externa ao Parlamento (WESSELS, 2008).

O nível de “liderança” do PE consiste, de fato, em três instituições: o gabinete do Parlamento – que é composto pelos presidente e vices –; a conferência de presidentes – que reúne o presidente do Parlamento, os líderes dos grupos e o chefe da Conferência do Comitê de Presidentes –; e a Conferência do Comitê de Presidentes (HIX, 1999; HIX, NOURY e ROLAND, 2007).

Abaixo do hemiciclo, encontram-se as comissões que são designadas como “a espinha dorsal legislativa”⁴⁸ (WESTLAKE, 1994, p. 191 *apud* RINGE, 2010, p. 20, tradução nossa) dentro do PE. É neste nível que ocorre o “real escrutínio da legislação europeia”⁴⁹ (HIX, 1999, p. 78, tradução nossa) sendo os membros das comissões que

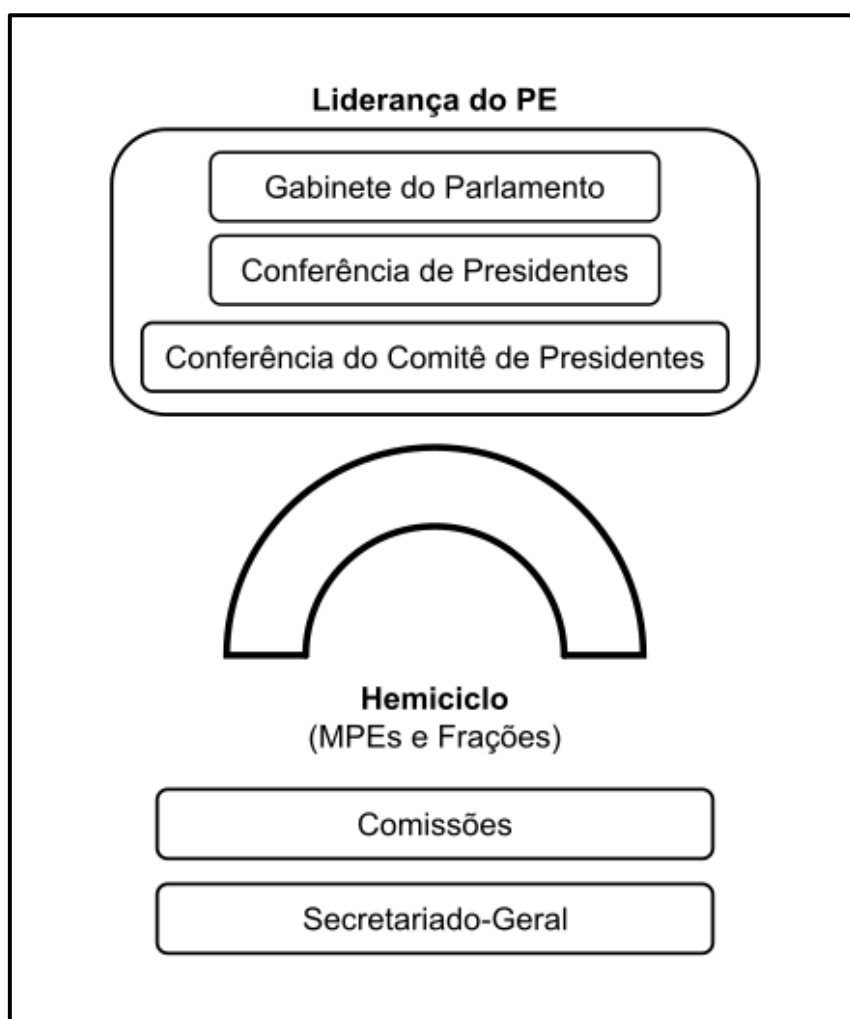
⁴⁷ Informação disponível em: < <http://www.europarl.europa.eu/meps/pt/hemicycle.html> >. Acesso em 06 de agosto de 2018.

⁴⁸ The EP’s permanent committee structure has been described as its “legislative backbone”.

⁴⁹ It is in the committees that the real scrutiny of EU legislation takes place.

preparam o trabalho do Parlamento (WESSELS, 2008) e propõem emendas às legislações (HIX, NOURY e ROLAND, 2007).

Figura 4 - Estrutura do Parlamento Europeu



Fonte: HIX, 1999; HIX, NOURY e ROLAND, 2007; WESSELS, 2008; RINGE, 2010. Elaboração própria.

As comissões são consideradas entidades autônomas dentro da estrutura parlamentar europeia (RINGE, 2010). Os coordenadores destas são nomeados pelos líderes dos grupos partidários (HIX, KREPPEL e NOURY, 2006; THIEM, 2009). Atualmente, o PE conta com vinte comissões permanentes e três especiais⁵⁰. Por último, analisa-se neste momento os poderes e funções exercidos pelo PE.

⁵⁰ Informação disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/committees/pt/parliamentary-committees.html>>. Acesso em 06 ago. 2018.

Como já mencionado, o Parlamento foi adquirindo mais poder ao longo de seus anos de desenvolvimento. Na atualidade, ele atua como uma câmara legisladora – concomitantemente com o Conselho – (WALLACE, 2005), co-decidindo “praticamente todas as leis europeias comuns”⁵¹ (SHACKLETON, 2017, p. 150, tradução nossa). Shackleton (2017) aponta que, entre 2009 e 2014, o procedimento de co-legislatura entre as duas instituições constituiu 89% de todo processo legislativo. Ademais, é notável que o PE tem o papel de supervisionar o executivo, o orçamento – o qual também depende de sua aprovação (SCULLY, 2010) – e certos pontos de política externa e de segurança (STAAB, 2011).

Deve-se, contudo, enfatizar que, por mais que o Parlamento possa ser considerado o “vencedor dos Tratados” (POLLACK, 2000; HÖRETH e SONNICKSEN, 2008), a instituição ainda continua fraca em certos aspectos do processo político da UE (STAAB, 2011). Porém, o grande debate sobre o ponto fraco do Parlamento faz-se não somente pela análise de suas funções ou estrutura, mas em relação à sua legitimidade e responsividade. Este debate, entretanto, não atinge somente o PE, como também todo o triângulo institucional. Neste sentido, dedica-se o segundo capítulo deste trabalho a verificar o chamado “déficit democrático”.

2. O DÉFICIT DEMOCRÁTICO NA UNIÃO

Este segundo capítulo é dedicado a explicar não só o déficit democrático em si, mas também como ele se dá na estrutura da União Europeia. De fato, a tarefa de definir o déficit democrático não é tão simples. Isso se deve, sobretudo, à falta de um significado único para o termo (FØLLESDAL e HIX, 2006).

A União Europeia, como já mencionado no primeiro capítulo, é uma entidade singular no sistema internacional. Assim, portanto, suas credenciais de eficiência e democracia são frequentemente postas em questão (CROMBEZ, 2003). Isso porque “a supranacionalidade significa indiscutivelmente alguns problemas democráticos”⁵² (JACOBSSON, 2009, p. 5, tradução nossa) e, conseqüentemente, a discussão sobre o “déficit democrático” acompanha a UE desde o princípio do processo de integração na década de 1950 (GRANDE, 1996; CROMBEZ, 2003).

⁵¹ The Parliament now codecides virtually all normal EU laws.

⁵² Överstatligheten innebär onekligen vissa demokratiska problem.

Alguns momentos podem ser evocados como “acontecimentos-chaves” dentro da história do bloco europeu, nos quais se observou uma grande redução do chamado “consenso passivo” ou mesmo um “despertar da opinião pública”. Como exemplo, podem-se mencionar a rejeição do Tratado de Maastricht de 1992 em referendos populares (DOWN e WILSON, 2008; NUGENT, 2017) e a crise do Euro, na década de 2010 (SÁNCHEZ-CUENCA, 2016). É fato que a diminuição desse efeito de consenso ou o “despertar” se dão, particularmente, pela grande politização dos assuntos europeus nos eventos citados (*ibid.*).

O debate acerca do déficit toma, porém, caminhos diversos quando tratado tanto por acadêmicos, como pela mídia ou governos. Efetivamente, a questão não se resolverá nem de maneira simples nem rápida (COMBREZ, 2003). Sem embargo, uma categorização do pensamento sobre o tema em alguns grupos é de grande valia para esclarecer a teoria por trás do debate em si. Dulman (2013) divide as opiniões sobre o assunto entre quatro escolas teóricas: realismo, positivismo, federalismo e republicanismo.

Uma análise mais centrada nas duas primeiras linhas de pensamento mostra que, na verdade, o estudo sobre a legitimidade e democracia na UE leva a crer que não há motivos para colocá-las em questão devido ao caráter puramente “regulatório” da União (MAJONE, 1998) e que, de fato, o processo de integração europeu levou ao fortalecimento dos Estados, uma vez que, as grandes decisões que “antes eram discutidas nos parlamentos domesticamente” passaram a ser “barganhados em sessões secretas no Conselho Europeu”⁵³ (MORAVICSIK, 1994, p. 3, tradução nossa).

Poder-se-ia apropriar, não da visão federalista que, segundo Dulman (2013), entenderia o déficit democrático em termos meramente constitucionais, mas da linha mais “republicana” que “tem como objetivo a tradução das aspirações dos cidadãos em uma ‘vontade geral’, conciliando, assim, a identidade dos Estados com o específico projeto comum da UE”⁵⁴ (*ibid.*, p. 191, tradução nossa). Neste sentido, porém, os países manteriam sua independência dentro do princípio kantiano do “federalismo de Estados

⁵³ Issues that were once handled by domestic parliaments and publics are “bargained in secret sessions of the European Council”.

⁵⁴ It has as objective the translation of the citizen's aspirations in the name of the general will; also it conciliates the identity of states with the common project specific to the EU.

livres” pelo qual o conjunto dos membros compreenderia diferentes unidades autônomas que não deveriam ser unidas em um Estado único (KANT, 2005).

Entende-se, contudo que, por mais que os Estados-membros da União Europeia mantenham sua soberania de forma parcelada (MCCORMICK, 2002), o bloco europeu cresceu exponencialmente suas competências no âmbito regulatório, e consequentemente as áreas de atuação de suas instituições (HIX, 1999; SHERRINGTON, 2000; CHRISTIANSEN, 2006; LAFFAN e MAZEY, 2006), de modo a, de fato, observar-se que as decisões tomadas em âmbito europeu passam a afetar o cotidiano dos próprios países-membros, mas também a dos cidadãos europeus diretamente (RISSE e KLEINE, 2007; KRÖGER e FRIEDRICH, 2013).

Admite-se, assim, neste trabalho, que há um déficit democrático dentro do processo decisório e de formação política da UE e, portanto, orientar-se-á este capítulo sob a luz dos argumentos levantados pelos acadêmicos que adotam esta visão a fim de elucidar o objeto em questão. A premissa da qual se parte, de que realmente a União Europeia apresenta um problema de representatividade e legitimidade democrática dentro de suas instituições formadoras de política, é baseada na argumentação dada por diversos estudiosos da área que ponderam que a União Europeia apresenta, entre outros fatores, poucos meios de participação popular direta ou indireta, por parte da população civil, na formação política do bloco – gerando demandas por mais democracia. Associa-se a esta questão, consequentemente, a falta de vinculação entre essas formações políticas em nível europeu com os interesses dos cidadãos – gerando desconfiança por parte da população e, assim, uma subsequente legitimidade fragilizada ou questionável por parte desta.

Destarte, tem-se como objetivo a análise de como se dá a tomada de decisão dentro dos organismos que formam o triângulo institucional, debruçando-se sobre cada um deles. Para tanto, deve-se, inicialmente, entender que “a configuração institucional da UE não é fundamentalmente não-democrática”⁵⁵ (CROMBEZ, 2003, p. 114, tradução nossa). Primordialmente devido às diversas interpretações que podem ser dadas ao *modus operandi* das instituições europeias, mas também por se observar, em certa medida, uma formação “legitimada” de alguns desses organismos como, por exemplo, o Parlamento Europeu, que tem seus membros eleitos por meio de sufrágio universal em cada membro

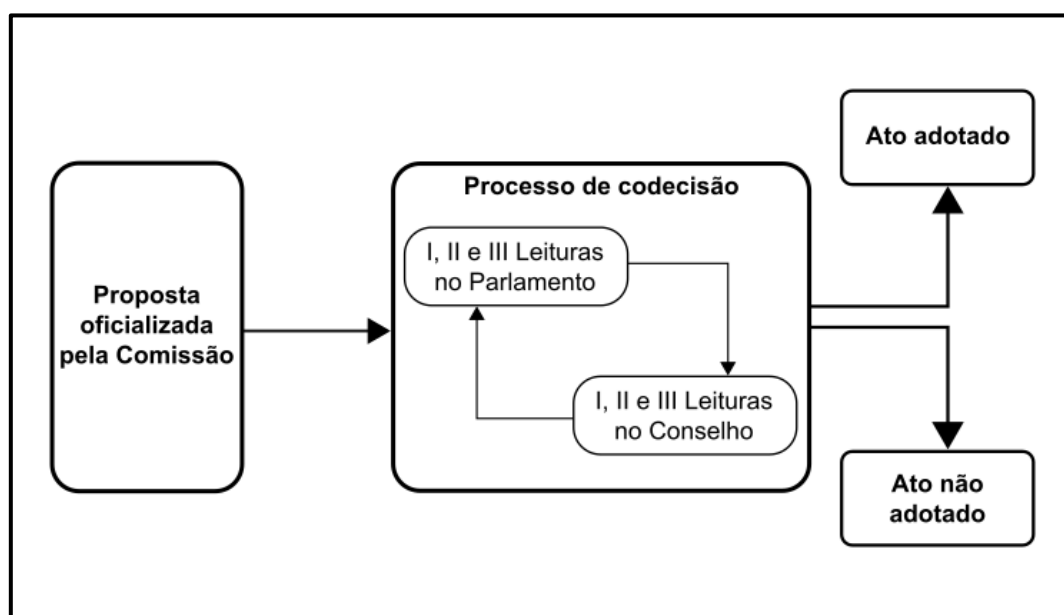
⁵⁵ The institutional setup of the EU is not fundamentally undemocratic.

da União, e o Conselho Europeu, no qual se reúnem os chefes de Estado e governo dos países-membros, de maneira “fracionada” (GRANDE, 1996).

A legitimação “total” ou “parcelada”, no entanto, também é duvidosa principalmente ao se analisar os dados de participação popular e o caráter desta nas eleições ao PE e também a forma como se comportam os governos nacionais dentro do CE. Pode-se, ainda, somar a Comissão ao objeto de análise de legitimidade já que esta se apresenta como uma espécie de “caixa-preta” pela qual não é possível observar como se dá a formulação política nem o processo decisório na prática.

A Comissão, porém, não foi criada visando ser legitimada democraticamente (FEATHERSTONE, 1994), mas sim liderar o processo de integração (*ibid.*) seguindo uma lógica tecnocrática que, segundo os positivistas, visaria “corrigir os excessos democráticos”⁵⁶ (DULMAN, 2013, p. 189, tradução nossa). Sem embargo, a ideia de que, mesmo sem a participação direta ou indireta da população civil no processo político da UE, a Comissão enquanto “motor da integração” salvaguarda e representa os interesses da comunidade (NUGENT, 1997; SABATHIL, JOOS, KEßLER, 2008) pode ser questionada ao se considerar o efeito do “desvio burocrático” que se observa na formulação de política dentro da instituição (HIX, 1999) relacionando-o aos interesses do “eleitor-mediano” europeu (CROMBEZ, 2003).

Figura 5 - Processo de adoção de proposta legislativa na UE



⁵⁶ Technocracy was supposed to correct the democratic excesses.

FONTE: SABATHIL, JOOS, KEßLER, 2008; STAAB, 2011; Parlamento Europeu (2017). Elaboração própria.

O processo legislativo da UE pode ser observado resumidamente acima na figura 5. Verifica-se que as três instituições do Triângulo têm um papel específico. A Comissão, seguindo sua missão de “motor da integração” inicia oficialmente uma proposta legislativa que passará pelo processo de codecisão ou, também conhecido pela nomenclatura atual, o Processo Legislativo Ordinário, que ocorre entre o Parlamento e o Conselho de Ministros. Neste, ambas as instituições têm competências equivalentes, sendo que uma não pode subjugar a outra. Visando a melhor explanação destes e de outros conceitos que permeiam a análise do déficit democrático dentro das instituições do Triângulo Institucional, fazem-se, por conseguinte, recortes específicos voltados a cada uma dessas a fim de esclarecer de maneira aprofundada o processo. A ordem de apresentação das instituições seguirá o curso usual de uma proposta legislativa dentro da União Europeia. Desde seu início oficial, junto à Comissão, até a adoção ou não adoção por parte do processo de codecisão entre o Conselho e o Parlamento.

2.1. A Comissão

Como já apresentado no primeiro capítulo, compete à Comissão iniciar qualquer proposta que possa ser discutida entre o Conselho e o Parlamento e, eventualmente, tornar-se legislação europeia. A instituição, porém, “falha no teste da legitimidade democrática”⁵⁷ (FEATHERSTONE, 1994, p. 162, tradução nossa).

Ainda que, desde os anos 1990, o Parlamento tenha adquirido poderes que lhe permitam “influenciar” a formação do gabinete dos comissários, por meio de um voto de “censura” sobre o conjunto dos comissários (HIX, NOURY, ROLAND, 2007), sua aplicação se aproxima mais a um procedimento de *impeachment* nas democracias presidencialistas (como a americana ou brasileira) que aos votos de desconfiança nas democracias parlamentaristas europeias e, portanto, só seria aplicado em casos extremos (HIX, 1999).

Em se tratando de uma burocracia, seria esperado que a Comissão visasse tentar aumentar seu orçamento, já que este seria o objetivo de uma instituição com esse caráter (NISKANEN, 2007). Há, porém, fortes restrições à instituição nesse sentido (HIX, 1999). Portanto, observa-se um movimento da Comissão visando a maximização não de seu

⁵⁷ By almost any measure, the Commission fails the test of democratic legitimacy.

orçamento, mas em delinear seu escopo organizacional (*ibid.*), o que seria de maior interesse, especialmente, para burocratas de alta-patente visando tornar-se imunes a mudanças orçamentárias e déficits de performance (DUNLEAVY, 2000).

Destarte, ao longo dos anos, a Comissão vem ganhando mais autonomia por meio da “manipulação” das habilidades que lhe são conferidas devido ao *status* de burocracia da União (CRAM, 1993). A relevância que a instituição tem conquistado no seio do processo decisório da UE não se deve somente ao seu direito garantido pelos tratados de iniciação de legislação, pelo qual logra, de maneira geral, resultados positivos devido ao sistema de aprovação das propostas no Conselho que facilita mais a adoção de uma proposta que sua modificação (SCHMIDT, 2000), mas também por outros poderes que não costumam ser objeto de estudo aprofundado (*ibid.*).

Dentre as possibilidades de influenciar o processo de tomada de decisão dentro da União Europeia, a Comissão consegue usar, por exemplo, a “ameaça” de iniciar um “processo de infração” junto à Corte Europeia contra um ou alguns países por não seguirem os princípios da UE (SCHMIDT, 2000) e, assim, conseguir influenciar e até mesmo alterar as preferências dos Estados-membros a seu favor⁵⁸ (SEIKEL, 2013). Neste sentido, os países-membros são incapazes de reagir porque não têm a capacidade formal de impedir a abertura de tais processos por parte da Comissão (WERNER, 2013).

Tendo em conta a relativa autonomia exercida pela instituição e que, a partir do momento em que se delega um direito à Comissão, este não está mais sob o controle dos países-membros (SCHMIDT, 2000), observou-se um aumento, tanto por parte de políticos quanto da opinião pública europeia, no tom crítico que se tem em relação à UE e, mais especificamente, à Comissão (NUGENT e RHINARD, 2015). Portanto, nota-se que há uma hesitação latente em delegar-lhe formalmente novos poderes (*ibid.*).

Uma segunda faceta do processo de tomada de decisão dentro da Comissão deve ser esclarecida. Esta, porém, não se relaciona diretamente às vontades da Comissão, mas ao uso desta por parte dos Estados-membros como “bode expiatório” para ações consideradas “onerosas” em termos políticos (SMITH, 1997). De fato, casos em que a União Europeia, sobretudo a Comissão, foi usada como meio para se alcançar certos

⁵⁸ Sem a possibilidade de impedir a abertura dos processos na Corte e, por significarem, sobretudo, desgastes políticos, Seikel (2013) explica que, nessas condições, os Estados aderem à “escolha do menor mal” (*Wahl des kleineren Übels*).

objetivos políticos domésticos, de maneira eficiente – mas sem custos políticos –, são comuns na literatura da área (DINAN, 1998). Observa-se, logo, que não só é uma prática relativamente comum como, sugerem Down e Wilson (2008), apresenta uma crescente tendência futura.

Na verdade, Lassalle e Levrat (2004) chegam a descrever a interação entre a Comissão e os Estados-membros, em termos midiáticos, como uma relação na qual a Comissão aceita “que os Estados se mostrem indignados a seus eleitorados com decisões que eles mesmos tomaram em Bruxelas”⁵⁹ (p. 436, tradução nossa). Esta prática, entretanto, já era denunciada por Smith (1997) como podendo levar a “altos custos” para a instituição em si.

Pode-se mencionar como um resultado do processo de mediatização e desprestígio com respeito às instituições europeias o Brexit, no qual se observou uma forte campanha pela “saída” do Reino Unido do bloco europeu com o objetivo de “retomar o controle” que foi delegado à UE (DEHOUSSE e MAGNETTE, 2017). Com efeito, o aumento da escrutinação da mídia e da população europeia do trabalho do órgão em Bruxelas, houve uma perda na “margem de manobra” da Comissão (LASSALE e LEVRAT, 2004), fazendo com que a capacidade de “desviar burocraticamente” tenha diminuído.

Pode-se associar a este processo de “desvio burocrático” tanto ao interesse em maximizar seus poderes dentro do processo político da União por parte da instituição em si, quanto ao interesse dos governos dos Estados-membros em usá-la como arena de barganha para políticas “onerosas”. Enquanto “guardião dos tratados” a Comissão assegura que, de maneira geral, haja confiança, em nível governamental, que suas ações ou propostas sejam em prol da integração europeia e baseadas no único e exclusivo “interesse comunitário” (NUGENT e RHINARD, 2015).

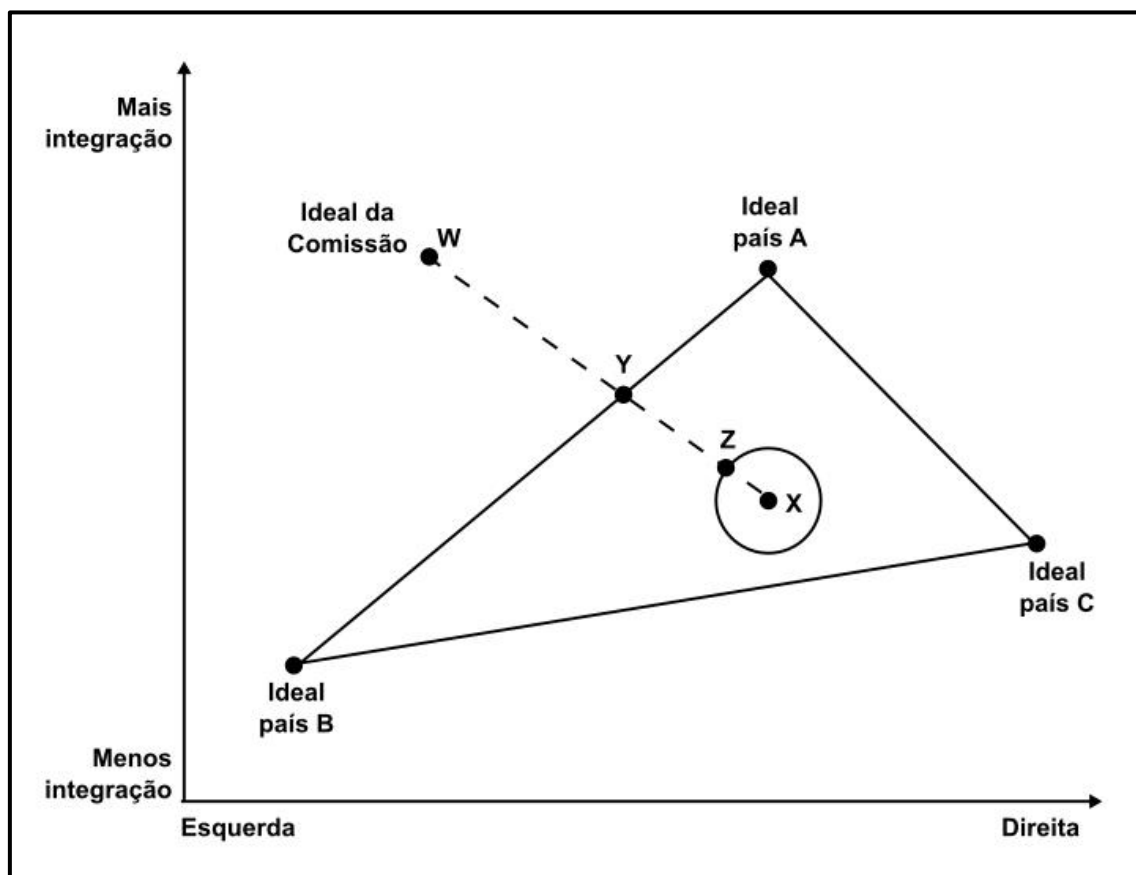
Assim, pode-se afirmar que a Comissão realmente atuou como o “motor da integração” sendo resultado de suas ações muito dos avanços no processo de integração europeu (PETERS, 1992 *apud* CRAM, 1993). O processo de desvio burocrático que ocorre devido à atuação da instituição dentro do processo legislativo da UE pode ser

⁵⁹ La subtile partition médiatique que jouaient la Commission européenne et les Etats, consistant pour la Commission européenne à accepter que les Etats s’indignent devant leur électorat des décisions qu’ils avaient eux-mêmes prises à Bruxelles.

observador a partir da Figura 6, na qual se observa o interesse da Comissão e os interesses de outros países.

A ilustração, representando uma situação hipotética de negociação de uma legislação, apresenta os interesses da Comissão, buscando mais integração, como um ponto W mais afastado dos interesses dos Estados no geral. A fim de alcançar os melhores resultados – ou seja, aqueles que acarretarão em mudanças do *status quo* e estarão mais próximos ao “interesse-mediano” dos Países-membros –, a Comissão inicia vários processos de estudo sobre a pauta que será apresentada (SCHMIDT, 2000). Um ponto Y é denominado como uma proposta mais próxima aos ideais de determinados membros A e B, mas distantes do ideal de outros países C. Os mecanismos de “constrangimento” deste desvio, ou a chamada “margem de manobra” da Comissão, se aplicam de maneira a limitá-la a um dado ponto Z – sendo este o limite que se poderia chegar sem que nenhum país-membros saia perdendo. Por fim, aprova-se uma proposta representada por um ponto X que, por sua vez, será o resultado de várias análises visando alcançar uma aprovação geral.

Figura 6 - Modelo de desvio burocrático geral



Fonte: HIX, 1999. Modificação e tradução próprias.

A Comissão apresenta uma considerável assimetria de informações, que contrasta com as informações sobre si mesmos que os Estados-membros possuem sobre suas posições em relação às dos demais (SCHMIDT, 2000) e dá uma vantagem ao primeiro frente aos últimos (BALLMANN, EPSTEIN e O'HALLORAN, 2002; DÖRING, 2007). Tem-se, pois, o ponto Y na Figura 6 como o ponto de convergência entre o ideal da Comissão e o ideal de alguns Estados. As barganhas políticas dentro da Comissão levam a uma proposta X que só pode ser extrapolada até um ponto Z, devido a mecanismos de restrição do efeito de deriva.

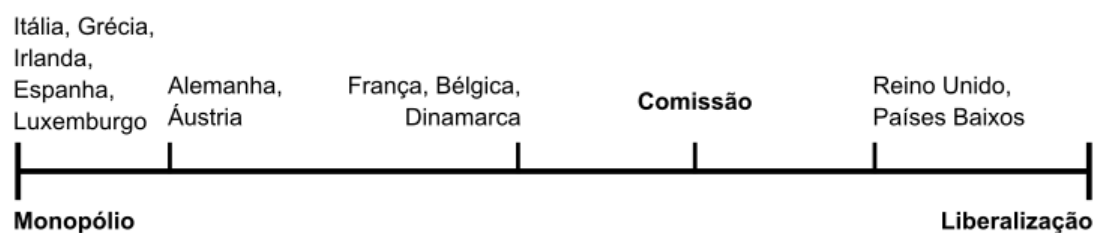
Hix (1999) aponta que os Estados-membros podem e criam tais mecanismos a fim de limitar o desvio burocrático. Podem-se citar os: direitos a veto, processos de autorização e apropriação ou mesmo contratação de burocratas de alto-nível (BALLMANN, EPSTEIN e O'HALLORAN, 2002). Um último artifício que pode ser associado como uma das ferramentas da Comissão para alcançar o ponto mais próximo a seus interesses é a estratégia de “dividir e conquistar”.

Usando-se de suas competências e da vantagem que possui em relação às informações que detém, a Comissão consegue agir sobre certos Estados que têm interesses mais divergentes àqueles de outros países e da própria Comissão, fazendo com que o apoio à sua proposta cresça entre outros Estados e que, aqueles que se oponham a esta proposta, acabem ficando isolados e mudem seus interesses em favor da proposta apresentada (SEIKEL, 2013).

Schmidt (2000) analisa o caso da liberalização dos serviços dos aeroportos no qual, inicialmente, havia sete países que se opunham à proposta de liberalização proposta pela Comissão. Por meio de estudos das situações de monopólio em países como Espanha, Itália e Alemanha, foram desenvolvidas propostas que levaram os países que estavam, inicialmente, contra a liberalização, passarem a apoiar a Comissão. A situação dos interesses de cada ator pode ser visualizada na Figura 7. A autora reconhece, por fim, que “o exemplo claramente indica que o resultado não teria sido alcançado somente com os poderes de estabelecer agenda”⁶⁰ (SCHMIDT, 2000, p. 47, tradução nossa).

⁶⁰ The example clearly indicates that the directive could not have been passed with agenda setting alone.

Figura 7 - Exemplo de desvio burocrático no caso da liberalização dos aeroportos



Fonte: SCHMIDT, 2000. Modificação e tradução próprias.

Em suma, entende-se que a Comissão Europeia, detendo um papel central na formação política dentro da UE, é um dos pontos-focais das críticas concernentes ao déficit democrático e à falta de legitimidade das negociações e tomada de decisão em nível europeu. Isso se deve aos dois argumentos fundamentais levantados neste trabalho: os de que 1) a Comissão, enquanto burocracia da UE, tem seus próprios interesses e tenta aumentar suas competências dentro do processo político da União; e 2) Estados-membros se utilizam do poder de estabelecimento de agendas detido pela Comissão para alcançar objetivos políticos que são considerados “onerosos” se fossem negociados domesticamente.

2.2. O Parlamento

Após ser oficializada pela Comissão, a proposta legislativa passa à primeira leitura no Parlamento. A partir deste momento, o projeto de lei entra no chamado “processo legislativo ordinário”, a conhecida “codecisão”, entre o Parlamento e o Conselho de Ministros (HAYES-RENSHAW, 2017).

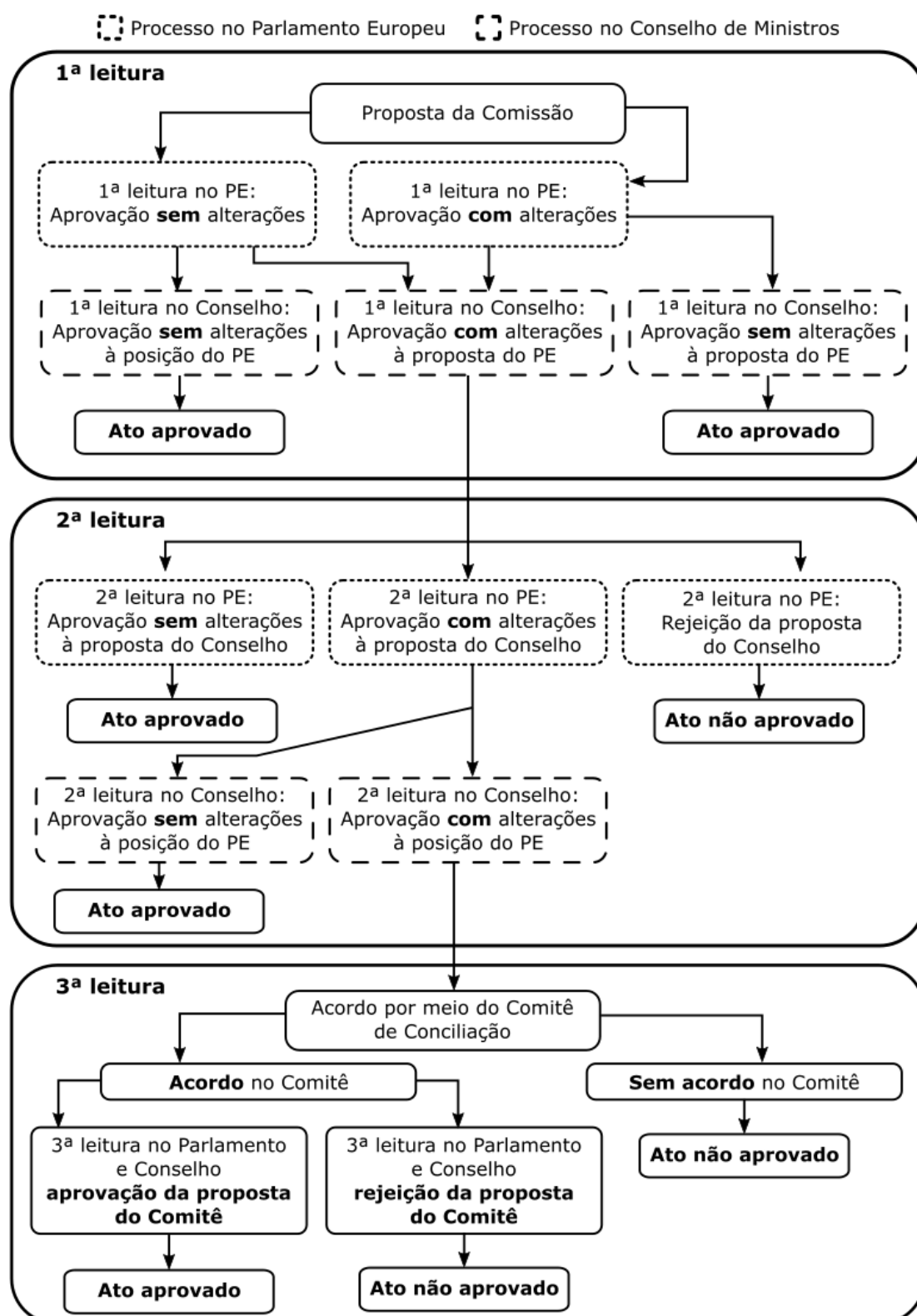
O processo “bicameral” entre esses dois órgãos do triângulo institucional garante-lhes o poder tanto de aprovar uma proposta, como também de rejeitá-la fazendo com que ela falhe (RINGE, 2010). Desde que entrou em vigor, a partir de Maastricht, a utilização do processo de codecisão tem aumentado a ponto de, atualmente, compreender quase que todas as áreas políticas sob responsabilidade da UE (*ibid.*). É possível visualizar como funciona o processo de aprovação de uma proposta legislativa da Comissão a partir da análise da Figura 8.

Tendo o processo de codecisão crescido, percebe-se que o PE tornou-se muito mais poderoso do que era a princípio (SCULLY, 2010). De fato, “em menos de 20 anos, o Parlamento Europeu evoluiu de um corpo consultativo à mais poderosa assembleia

interestatal na história”⁶¹ (HIX, NOURY e ROLAND, 2006, p. 494, tradução nossa). A “força institucional” do PE é, contudo, contestada por algumas falhas tanto em seu processo de formação (as eleições europeias), como também pelas suas competências que, por mais que tenham aumentado com o tempo, ainda são bastante limitadas se comparadas a parlamentos nacionais (SCULLY, 2010).

⁶¹ [I]n less than 20 years the European Parliament has evolved from a consultative body into the most powerful interstate assembly in history.

Figura 8 - Codecisão ou Processo Legislativo Ordinário



Fonte: Parlamento Europeu (2017). Modificação própria.

Uma das grandes limitações, por exemplo, apontadas por Føllesdal e Hix (2006) e Kröger e Friedrich (2013) é que, dada a estrutura atual da UE, não há como apresentar

uma agenda política diferenciada – ou uma oposição à política que é levada a cabo. Isso se devendo principalmente à falta de um governo em âmbito europeu (HIX, 1999).

Ademais, mesmo que se considere a Comissão como o corpo executivo da União, o Parlamento não tem o direito formal de eleger seu presidente (DECKER, 2002, HIX, NOURY e ROLAND, 2007; KRÖGER e FRIEDRICH, 2013) – por mais que a partir do mecanismo já mencionado dos *Spitzenkandidaten*, o Parlamento esteja tentando ganhar poder nessa área também para, entre outros motivos, adquirir mais relevância junto aos eleitores europeus (HOBOLT, 2014). De acordo com o Tratado de Amsterdã de 1997 (em vigor a partir de 1999), porém, o PE deve aprovar a nomeação do presidente feita pelos Estados-membros⁶² (Art.3º). Teoricamente, este daria um poder de barganha junto aos chefes de governo e Estado, juntamente com o direito de dispensar a Comissão⁶³, desde os Tratados de Roma (1957). Este, porém, nunca foi usado pelo Parlamento (HEN e LÉONARD, 2004; WESSELS, 2008) – em 1999 houve a ameaça de se votar uma moção de censura contra o gabinete do presidente Jacques Santer (1995-1999), mas não chegou a ocorrer devido à prematura renúncia em massa do colegiado da Comissão (SCULLY, 2010).

Além disso, adicionam-se dois argumentos à relativa fraqueza do Parlamento frente às outras duas instituições do triângulo institucional. A primeira é que o PE, por mais que considere a Comissão como um “aliado” contra o Conselho (HIX, 1999), não consegue se beneficiar desta coalizão quando se trata de representar influência dentro do conjunto de decisões importantes dentro da União.

Observa-se que, a título de exemplo, nas reuniões do Conselho Europeu, este que vem exercendo cada vez mais um papel preponderante na formação política na UE – em detrimento também do PE – (LASSALLE e LEVRAT, 2004), não há uma representação efetiva do Parlamento. De fato, como pontua Wessels (2008), o presidente do PE limita-se a participar do início do encontro, quando lê os posicionamentos dos deputados e

⁶² “Os Governos dos Estados-Membros designam, de comum acordo, a personalidade que tencionam nomear Presidente da Comissão; essa designação será aprovada pelo Parlamento Europeu.” Artigo 3º do Tratado de Amsterdã, 1997.

⁶³ “Si la motion de censure est adoptée à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des membres qui composent l'Assemblée, les membres de la Commission doivent abandonner collectivement leurs fonctions.” Artigo 144 do Tratado que Institui a Comunidade Europeia, 1957.

“depois de um curto debate, por vezes menos substancial, ele deixa a sala novamente”⁶⁴ (*ibid.*, p. 174, tradução nossa).

Críticas à lânguida força que o Parlamento possui atingem até mesmo a competência “mais importante” que é desempenhada pela instituição: sua autoridade orçamentária (STAAB, 2011). De fato, argumenta-se que foi nesta área que o PE fez seu maior avanço (SCULLY, 2010), conseguindo assegurar sua tarefa de monitoramento do orçamento com base na premissa da necessidade de um “monitoramento supranacional” das finanças comunitárias de uma maneira que legitimasse seu uso (RITTBERGER, 2003).

A relevância deste papel desempenhado pelo PE é, contudo, posta em questão quando se analisa a significância do orçamento para a União como um todo. Mesmo contando com uma cifra de 145 milhões de euros⁶⁵ por ano, esta representa apenas 1% do PIB europeu geral. Staab (2010) afirma, então, que “enquanto o orçamento se mantiver insignificante e enquanto a UE não puder aumentar sua receita (aplicando taxas, por exemplo), seus poderes neste campo manter-se-ão fracos”⁶⁶ (*ibid.*, p. 69, tradução nossa). Vai-se, por conseguinte, além no que concerne ao criticismo que se faz à atuação do Parlamento, neste momento, todavia, dirigindo-se ao argumento que fez com que lhe fosse acreditado o papel de supervisor do orçamento: a legitimação das despesas europeias. Dentro do debate sobre o déficit democrático e, evidentemente, em sua análise, observam-se não somente os aspectos associados à atuação popular junto às instituições europeias – ou mesmo se seus interesses são levados em consideração no momento da formulação política em âmbito europeu –, mas também a qualidade dessa formulação, ou seja, sua legitimidade.

Verifica-se a categorização das eleições europeias como “eleições de segunda classe” (DOWN e WILSON, 2008). Este efeito, sendo aceito por diversos autores da área, dá-se pelo fato de que, por mais que algumas eleições e assuntos sejam claramente referentes à UE (*ibid.*), as corridas eleitorais têm como protagonistas partidos nacionais

⁶⁴ Der Präsident des Europäischen Parlaments trägt zu Beginn jeder Sitzung die Positionen des EP vor. Nach einer kurzen, häufig wenig substantiellen Aussprache verlässt er jedoch wieder den Raum.

⁶⁵ Dados de 2015 disponíveis em: <https://europa.eu/european-union/topics/budget_pt>. Acesso em 01 set. 2018.

⁶⁶ The EP may have acquired budgetary authority, but as long as the budget remains insignificant, and as long as the EU cannot raise any revenue (for instance, by introducing taxes), its powers in this field will remain rather weak.

concorrendo com base na performance de seus governos e que apresentam taxas de participação bastante inferiores às das eleições nacionais (FØLLESDAL e HIX, 2006).

Jan Kovář e Kamil Kovář (2012) apontam que esse efeito não seria surpreendente, se se considerasse que os partidos nacionais são aqueles que fazem as listas de candidatos, estabelecem os procedimentos das eleições europeias em seus países e ainda controlam o conteúdo e o financiamento das campanhas. Sendo assim, “não é de surpreender que as campanhas sejam diferenciadas nacionalmente”⁶⁷ (*ibid.*, p. 32, tradução nossa). Desta feita, observa-se que os eleitores europeus entendem as eleições ao Parlamento Europeu como sendo menos importante que as eleições nacionais, usando-as, geralmente, para demonstrar sua desaprovação com os governos em poder em seus países (STAAB, 2011). O que resulta, logo, em uma fraca conexão entre o voto nas eleições europeias e o exercício de poder no PE (LORD, 2010).

De fato, como se pretende abordar mais profundamente na segunda seção deste capítulo e no terceiro capítulo deste trabalho, o Parlamento Europeu sofre de uma perda de importância não em nível institucional na União, mas frente a seu eleitorado nos Estados-membros. Este movimento, entretanto, vai contra a tendência de seu fortalecimento por meio de sucessivas “vitórias” nos tratados.

2.3. O Conselho

Diferentemente do primeiro capítulo, dá-se maior ênfase neste momento ao Conselho de Ministros e não a ambos os Conselhos como realizado anteriormente. Isso porque, é este, e não o Conselho Europeu, que leva a cabo o processo legislativo junto ao Parlamento Europeu. Constatase, porém, que, com o aumento das competências e influência do CoEu, este se tornou uma instância superior ao Conselho de Ministros, no tocante à tomada de decisão (LASSALLE e LEVRAT, 2004). De fato, “não se pode imaginar um ministro no Conselho (...) defendendo uma posição que poderia ir de encontro àquela determinada por seu chefe de governo no Conselho Europeu”⁶⁸ (*ibid.*, p. 438, tradução nossa).

⁶⁷ Given the highly "national" structuring of the context of EP elections, and following the characterisation of EP elections as SOEs, where the national political arena provides the dominant frame of reference, it is hardly surprising that the campaigns should be nationally differentiated.

⁶⁸ On n’imagine mal un ministre au sein du Conseil des ministres (...) défendant une position qui pourrait aller à l’encontre de celle qu’a déterminée son chef de gouvernement au sein du Conseil européen.

Argumenta-se que, como o CdM é formado por ministros dos governos nacionais, haveria uma forma indireta de gerar *inputs* “democráticos” na instituição por meio das eleições domésticas nos Estados-membros, uma vez que, se uma população – ou mesmo várias – estão descontentes com a agenda política levada a cabo pelos Ministros dos governos de seus países, estas podem simplesmente, numa próxima eleição, votar em outros partidos e, assim, fazer valer sua vontade (NORRIS, 1997). Para tanto, contudo, é necessário que os cidadãos façam a conexão entre o descontentamento com as decisões tomadas em nível da União e seus governos locais, para que só assim se possa agir no sentido de modificar a agenda política por meio das eleições gerais domésticas (*ibid.*).

É imprescindível ao argumento elencado acima que se explique a dificuldade, no geral, em estabelecer a ligação entre as decisões europeias e a responsabilidade em prestar contas, neste sentido, por parte dos governos nacionais. Primeiramente, descrever-se-ão duas “fontes externas” de influência que pairam sobre as decisões no CdM, a fim de melhor compreender como se dá o processo de barganha dentro desta instituição.

A primeira fonte seria o próprio Conselho Europeu que, como mencionado no início deste subtópico, se tornou *de facto* uma “instância superior” da tomada de decisão à qual se delegam as questões políticas mais “sensíveis” (LASSALLE e LEVRAT, 2004). Neste sentido, os Estados-membros estariam agindo para manter o controle das decisões centrais e mais importantes tomadas no âmbito da União Europeia. A segunda, que também está associada à interferência dos países-membros, advém do aumento das relações “informais” entre o CdM e o Parlamento. Alega-se que os governos nacionais, por meio de suas redes de contato com os parlamentares do PE, possam influenciá-los e, assim, perpetrar suas vontades no processo de aprovação de novas legislações (FARRELL e HÉRITIER, 2003).

Esta ação dos governos sobre as decisões finais de aprovação ou não-aprovação de uma dada proposta legislativa é possibilitada pela prática dos “triálogos”⁶⁹ – reuniões informais entre a Comissão, o Conselho e o Parlamento que têm como objetivo “chegar a um acordo provisório sobre um texto aceitável tanto pelo Conselho quanto pelo Parlamento”⁷⁰ (Parlamento Europeu, tradução nossa). Nestas reuniões, tanto os membros

⁶⁹ Geralmente nomeados como *trilogue* ou *trialogue* na literatura de língua inglesa e francesa.

⁷⁰ Les trilogues sont des réunions tripartites informelles sur des propositions législatives entre des représentants du Parlement, du Conseil et de la Commission. Leur objectif est de parvenir à un accord provisoire sur un texte acceptable à la fois pour le Conseil et le Parlement. Disponível em:

do CdM, representando diretamente as vontades dos Estados-membros, como membros do PE, tendo “sofrido” influencia por *lobby* desses mesmos governos, podem chegar a soluções que, na verdade, não levem em consideração os interesse gerais europeus.

Os triálogos começaram a acontecer espontaneamente por membros do Conselho e do Parlamento como uma resposta a uma “lacuna” nos Tratados no que se refere aos procedimentos entre a segunda leitura do Conselho e a reunião do Comitê de Conciliação (SHACKLETON, 2000). Tendo se tornado uma prática “comum”, estes encontros informais foram oficializados a partir do Tratado de Amsterdã. Por mais que a “inovação” tenha se mostrado extremamente útil para se alcançar consenso entre ambas as instituições (*ibid.*) e ser palco para “as barganhas e políticas reais” (FARRELL e HÉRITIER, 2003), estes encontros trazem também um revés que se aplica à contestação de legitimidade dos acordos negociados nelas: a falta de transparência.

Farrell e Hérítier (2003) ressaltam que esse caráter “secreto” dos triálogos informais, por mais que tragam eficiência à tomada de decisão, deterioram os “padrões de responsividade democrática sobre os quais o Parlamento deveria se basear”⁷¹ (*ibid.*, p. 20, tradução nossa) isso porque é do interesse central para os participantes que essas reuniões sejam realizadas sempre a portas fechadas – o que fere diretamente os princípios de transparência e prestação de contas (*accountability*) que são comumente acordados em nível europeu (STIE, 2013). Essa realidade, porém, não se aplica totalmente ao Conselho.

Por mais que se tenha observado e ainda se observe uma clara bandeira “pró-transparência” dentro das instituições europeias, sobretudo entre as três do triângulo institucional, o Conselho é uma das organizações que recebe maior criticismo nesse sentido chegando a ser acusado de “hipocrisia” por suas duas contrapartes (HIX, 1999). Isto se deve sobretudo ao fato de que, por mais que se diga também comprometido com esses valores e princípios, o CdM tem o hábito de conduzir as negociações e reuniões a portas fechadas, “longe dos holofotes”, justificando este comportamento com a “necessidade de privacidade” a fim de manter sua eficácia (HAYES-RENSHAW, 2017).

A falta de ciência de quem propôs e votou uma determinada questão torna o processo de associação do descontentamento com a agenda política comunitária e a má

<<http://www.europarl.europa.eu/ordinary-legislative-procedure/fr/interinstitutional-negotiations/overview.html>>. Acesso em 06 set. 2018.

⁷¹ While these trialogues greatly increase the efficiency of decision making, they weaken the standards of democratic accountability that Parliament is supposed to live up to.

representação por meio dos governos domésticos difícil para os eleitores (NORRIS, 1997). A falta desta conexão, por sua vez, impede que os cidadãos saibam ao quê ou a quem direcionar suas demandas (*ibid.*). Sendo este complexo, e por vezes incompreensível, arranjo o responsável pela formação de uma mentalidade errônea sobre a UE, têm-se realizado algumas mudanças no *modus operandi* do Conselho a fim de torná-lo mais “aberto” e “transparente”.

Vale-se mencionar uma mudança específica que ocorreu a partir da entrada em vigor do Tratado de Lisboa que definiu que “são públicas as reuniões do Conselho em que este delibere e vote sobre um projeto de ato legislativo”⁷² (art. 16º TUE e TFUE). Esta alteração, no entanto deixou aberta a possibilidade para que haja duas partes nessas reuniões: uma em que se deliberará sobre os atos – e esta deverá ser aberta – e uma outra em que serão pauta assuntos não-legislativos⁷³.

Torstensson (2008) afirma que, neste sentido, por mais que se observe uma pequena “abertura” no processo de adoção de propostas por parte do Conselho, percebe-se que o processo de barganha e delineamento da legislação em si é transferido a instâncias que não são abertas, fazendo com que o processo não se torne mais transparente e que a mudança seja ineficaz. Ademais, deve-se lembrar o caráter “consensual” das decisões no CdM que tornam, por sua vez, ainda mais difícil de saber quais foram as visões que divergiram da pauta aprovada já que, ao fim das “deliberações”, é emitida uma posição única sem que se apresentem discordâncias (STASAVAGE, 2006) – que nem sempre demonstram os reais níveis de descontentamento com as pautas aprovadas (HAYES-RENSHAW, 2017).

Por outro lado, não se observam mudanças quanto a outras instâncias da instituição, onde a tomada de decisão, por vezes, realmente ocorre. Faz-se, neste sentido, relevante também uma análise do Comitê de Representantes Permanentes (Coreper) do Conselho de Ministros, por exemplo, onde “os *slogans* operativos da era pós-Maastricht da UE – transparência, abertura e fiscalização – soam estranhos e fora de propósito”⁷⁴

⁷² Nas “versões consolidadas do tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia” de 2016 disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016ME/TXT&from=PT>>. Acesso em 06 set. 2018.

⁷³ “Para o efeito, cada reunião do Conselho é dividida em duas partes, consagradas, respetivamente, às deliberações sobre os atos legislativos da União e às atividades não legislativas.” (Art. 16º–8 TUE e TFUE, 2016).

⁷⁴ The operative slogans of the EU’s post-Maastricht era – transparency, openness, oversight – sound foreign and out-of-place when describing the permanent representatives committee.

(LEWIS, 2000, p. 265, tradução nossa). O Coreper, como já descrito no primeiro capítulo, é o corpo que opera cotidianamente as questões legislativas do CdM. É nele que os representantes dos países organizam as pautas das reuniões e, de fato, deliberam o que será ou não aprovado já que suas ponderações são listadas na lista dos chamados “pontos A” que são submetidos apenas à aprovação formal dos ministros sem que sejam discutidos abertamente ou que haja uma deliberação (STASAVAGE, 2006).

Conclui-se, logo, que, mesmo havendo uma maior abertura das reuniões ministeriais do Conselho, ainda se mantêm de forma latente as deliberações dentro da instituição, principalmente, nos níveis mais “inferiores” os quais escapam da análise mediática e do público em geral. Como pondera a autora Hayes-Renshaw (2017):

No entanto, ainda não há acesso público, mesmo por transmissão ao vivo na internet, às reuniões abaixo do nível ministerial nem registros públicos das discussões dos grupos de trabalho ou dos triálogos (...) na formação dos atos legislativos, não obstante o fato de que a maioria das discussões e negociações antes dos acordos e, na verdade, uma parte relevante da tomada de decisão real continuam a ocorrer nesses fóruns⁷⁵ (*ibid.*, pp. 99-100, tradução nossa).

3. AS REFORMAS DOS TRATADOS E AS RESPOSTAS AO DÉFICIT

Por fim, dá-se ênfase neste último capítulo à análise crítica dos avanços realizados pela União durante as reformas nos Tratados. Far-se-á primeiramente uma descrição histórica desde o nascimento do projeto europeu, com a fundação da CEECA em 1951, até o momento conhecido como “Eurosclerose” nos anos 1970. A partir de então, na segunda parte deste capítulo, abordam-se diretamente o início dos debates sobre o déficit democrático com a retomada das negociações de reformas para a então Comunidade Europeia em Maastricht (1992) indo até 2004, quando se rejeitou a proposta constitucional da Europa. Apontar-se-ão as melhorias que se realizaram no que concerne ao déficit democrático, evidenciando-se também as lacunas deixadas.

Por conseguinte, dedicar-se-á a última seção deste capítulo a analisar como se deu a retomada do antigo texto constitucional e se formou e se aprovou o derradeiro tratado, atualmente em vigor, em Lisboa. Demonstrar-se-ão suas similaridades e diferenças com a Constituição de 2004 e, por fim, far-se-á uma análise crítica da aplicação do Tratado desde sua entrada em vigor, em 2009, até a atualidade.

⁷⁵ However, there is a yet no public access, even via live streaming, to meetings below ministerial level and no public record of the discussions in working party or trilogue meetings (...) on draft legislative acts, despite the fact that most of the pre-agreement discussion and negotiation, and indeed a good deal of the actual decision-making, continues to take place in these forums.

3.1. Da CECA dos anos 1950 à Eurosclerose dos anos 1970

A fim de analisar a evolução burocrática da União Europeia, retorna-se neste momento ao primeiro tratado que começou o processo de integração: o Tratado de Paris de 1951, que instituiu a Comunidade Europeia de Carvão e Aço. Por mais que este não seja tão apreciado na literatura como os Tratados de Roma, em análises históricas do processo institucional da União, o Tratado de Paris é o que melhor representa “a ideia central do raciocínio (neo)funcionalista”⁷⁶ (BÖRZEL, 2005, pp. 218-219, tradução nossa).

De fato, a fundação da CECA, em 1952, pode ser considerada como o passo inicial de todo o processo de integração, aliando rivais importantíssimos no coração da Europa: a França e a Alemanha. Ela é consequência direta do Plano Schuman de 1950 que, por sua vez, era uma resposta a uma “crescente preocupação do mundo livre com o perigo que residia na ainda existente hostilidade entre a França e a Alemanha”⁷⁷ (VERNON, 1953, p. 184, tradução nossa).

Destarte, a ideia de unir ambos países em uma única entidade supranacional visava, sobretudo, apaziguar os interesses dos dois Estados, garantindo tanto a segurança político-econômica almejada pela França, quanto dando à Alemanha a importância e autonomia política que era desejada desde que foi dividida entre potências ocidentais e comunista (DEDMAN, 2010). Na prática, o plano funcionou tão bem que “criou uma aliança franco-germânica que tem durado por sessenta anos e uma base para a paz e prosperidade na Europa Ocidental desde 1950”⁷⁸ (*ibid.*, p. 56, tradução nossa).

É importante avaliar também o universo institucional da CECA. Os órgãos que foram criados na Comunidade evoluíram com o passar dos Tratados até chegar à estrutura atual. Assim, pode-se observar que desde o começo, as três instituições que compõem atualmente o Triângulo Institucional já figuravam à época. Junto à Alta Autoridade (que se tornaria a atual Comissão), à Assembleia (atual Parlamento) e ao

⁷⁶ This is all the more regrettable because no Treaty represents better the core idea of (neo)functionalist reasoning: close co-operation in specific economic sectors is the key to overcoming national sovereignty and achieving European unity.

⁷⁷ It [the plan] responded to the growing concern in the free world of the dangers which lay in the hostility still existing between France and Germany.

⁷⁸ The bold brave political act of Schuman – a massive ‘U-turn’ in French policy to Germany – created a Franco-German alliance that has endured for 60 years and laid the basis for peace and prosperity in Western Europe since 1950.

Conselho de Ministros (que atualmente é nomeado como Conselho da União Europeia), encontravam-se o Comitê Consultativo e a Corte de Justiça.

Ao se expandir o debate do déficit democrático à CECA, observa-se que críticas ao funcionamento das instituições europeias já eram comuns. Mason (1955) afirma que aqueles que eram contra a fundação da nova entidade supranacional acusavam-na de “violar as instituições e regulações da Comunidade”, apontando uma Alta Autoridade “autocrática” e uma Assembleia “impotente” como “um perigo burocrático”.

O Tratado de Paris, no entanto, previa limitações às instituições justamente para que se evitasse o mal-uso destas. É o caso da Alta Autoridade que, por exemplo, era obrigada a consultar o Comitê Consultativo, podendo levar à anulação de uma ação na ausência dessa consulta (BEER, 1953). Outra instituição, o Conselho de Ministros, também já funcionava nessa lógica e garantia a coordenação e proteção dos interesses nacionais por parte dos Estados (*ibid.*). Não obstante, as críticas aos poderes do ente supranacional continuariam e começariam um processo de tentativa de “legitimação” das instituições europeias – processo que se observa ainda inacabado na atualidade.

Um outro processo que ocorreu à época do Tratado de Paris também é digno de menção. Por volta de 1950, com o estouro da Guerra da Coreia e o medo de uma invasão soviética à Europa ocidental, começou-se a negociar o que viria a ser a Comunidade Europeia de Defesa (CED). A CED era um plano que visava diminuir as chances de uma nova *Wehrmacht*⁷⁹ surgir e pôr os países vizinhos à Alemanha Ocidental em alerta novamente (DEDMAN, 2010). A nova Comunidade, que compartilharia tanto do caráter supranacional como de algumas estruturas da CECA (*ibid.*), foi, porém, rejeitada não só pelo país que sugeriu o plano (a França), mas também por outros países europeus – o que demonstrou que a integração europeia seria melhor construída por meio de estratégias mais intergovernamentais e econômicas que supranacionais (ALTER, 2007; DENORD e SCHWARTZ, 2010).

Da mesma forma, observou-se uma certa relutância dos países da CECA em trabalhar seguindo o *acquis communautaire*⁸⁰ dentro da instituição – tendo os governos

⁷⁹ *Die Wehrmacht* (Força de Defesa) era o conjunto das forças armadas da Alemanha durante o Terceiro Reich entre 1935 e 1945 composta pelo *Heer* (exército), *Kriegsmarine* (marinha) e *Luftwaffe* (força aérea).

⁸⁰ O termo francês *acquis communautaire* poderia ser traduzido como “conjunto de normas”, mas é geralmente usado em sua versão original (AUDEOUD, 2002) e se refere diretamente à “base comum de direitos e obrigações que vinculam todos os países da UE enquanto membros da União Europeia.” (EUR-Lex, disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/acquis.html?locale=pt>> Acesso em 01

europeus, por vezes, barrado os esforços da Alta Autoridade em acabar com as barreiras tarifárias e fazer com que as empresas nacionais seguissem as regras da Comunidade (ALTER, 2007). A falta de engajamento dos Estados-membro em reforçar e adaptar a CECA frente às novas realidades internacionais levou a, cinco anos após sua fundação, ser negociada uma nova instituição: a Comunidade Econômica Europeia (CEE).

O Tratado de Roma (1957), resultado de negociações fora da CECA, visava a construção de um conjunto de políticas relacionadas ao comércio, à regulação de mercados, a organizações governamentais (FLIGSTEIN e MCNICHOL, 1998). Entretanto, há de se mencionar que, por mais que tenha oficializado as diretrizes fundadoras do que se tornaria a UE, o Tratado de Roma não tipificou expressamente como dar-se-ia o processo (FLIEGSTEIN e SWEET, 2001).

De fato, ele pôs em movimento a conjuntura que daria início ao Mercado Comum e expandiria as atividades econômicas (*ibid.*), mas surgiu a partir de uma rejeição do caráter supranacional da CECA – ideal que foi base para a criação de instituições mais fracas do que as da Comunidade de 1952 (ALTER, 2007).

Analisando o Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia (TCEE) de 1957, encontram-se quatro instituições que foram criadas com o objetivo de permitir “a manifestação dos interesses nacionais e de uma visão comum”⁸¹ (União Europeia, 2017) da Comunidade: a Assembleia, o Conselho, a Comissão e a Corte de Justiça. Faz-se importante ressaltar que estas instituições não estavam associadas diretamente àquelas que compunham a CECA – por mais que tivessem nomes parecidos e pudessem dialogar em diferentes ocasiões.

Comparando as instituições da CEE e da CECA, encontram-se similaridades como o poder de censura das duas Assembleias à Alta Autoridade (Art.24 – TCECA) ou à Comissão (Art.144 – TCEE). Mas também divergências cruciais como o poder da Alta Autoridade da CECA que, por força do Art. 44 (TCECA), pode “tomar decisões, formular recomendações e emitir avisos”, sendo que “as decisões são obrigatórias em todos os seus elementos”⁸² e o caráter menos supranacional da Comissão da CEE que, segundo o Art.

out. 2018). É, contudo, um termo que engloba alguns tópicos específicos (como os princípios e objetivos dos Tratados), mas que está “em constante evolução”. Para mais informações ver AUDEOUD, 2002.

⁸¹ Disponível em “Tratado de Roma (CEE)”: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0023>>. Acesso em: 01 out. 2018.

⁸² Article 44: Pour l'exécution des missions qui lui sont confiées et dans les conditions prévues au présent Traité, la Haute Autorité prend des décisions, formule des recommandations ou émet des avis. Les décisions

155 (TCEE), só “formula recomendações ou avisos” ou “participa da formulação de atos do Conselho e da Assembleia”⁸³ em condições específicas determinadas pelo tratado.

A criação da CEE que seguiu o princípio da integração por meio de uma “área menos perigosa” (a econômica), no que concerne à transferência de competências a uma entidade supranacional, não abandonou, contudo, a ideia de se instituir, posteriormente, uma união política entre os países das Comunidades (WOYKE, 1989). Nesse sentido e indo rumo à unificação das instituições europeias, iniciaram-se as negociações para a unificação das Comunidade Europeia do Carvão e Aço, Comunidade Europeia Econômica e EURATOM.

O processo de fusão é resultado de duas correntes contrárias: uma que tinha como objetivo reforçar as instituições comunitárias e uma outra que focava na revisão dos caracteres supranacionais dos tratados (BITSCH, 2001). A proposta inicial foi realizada por Jean Monnet, em 1959, que sugeriu a “fusão dos executivos a fim de criar um Conselho de Ministros único funcionando no âmbito das três Comunidades e uma Comissão única substituindo a Alta Autoridade e os dois Conselhos existentes”⁸⁴ (*ibid.*, p. 310, tradução nossa). As negociações que levariam finalmente à assinatura no dia oito de abril de 1965 do “Tratado que institui um Conselho único e uma Comissão única das Comunidades Europeias” (também conhecido como Tratado de Fusão ou Tratado de Bruxelas) duraram dois anos (entre 1963 e 1965).

O processo foi composto por duas operações principais: uma jurídica – visando a realocação das competências e poderes das instituições – e uma material – a fim de realocar fisicamente as instituições entre os países-membros (MÉGRET, 1965). Observou-se, porém, a mesma relutância em delegar poderes supranacionais ao que se

sont obligatoires en tous leurs éléments. Les recommandations comportent obligation dans les buts qu'elles assignent, mais laissent à ceux qui en sont l'objet le choix des moyens propres à atteindre ces buts. Les avis ne lient pas. Lorsque la Haute Autorité est habilitée à prendre une décision, elle peut se borner à formuler une recommandation.

⁸³ Article 155: En vue d'assurer le fonctionnement et le développement du marché commun, la Commission : veille à l'application des dispositions du présent Traité ainsi que des dispositions prises par les institutions en vertu de celui-ci ; formule des recommandations ou des avis sur les matières qui font l'objet du présent Traité, si celui-ci le prévoit expressément ou si elle l'estime nécessaire ; dispose d'un pouvoir de décision propre et participe à la formation des actes du Conseil et de l'Assemblée dans les conditions prévues au présent Traité ; exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit.

⁸⁴ Dès 1959, Jean Monnet suggère la fusion des exécutifs pour mettre en place un Conseil des ministres unique fonctionnant dans le cadre des trois Communautés et une Commission unique remplaçant la Haute Autorité et les deux Commissions existantes.

tornaria a nova Comunidade Europeia por parte de cinco dos seis Estados-membros (WARLOUZET, 2008).

Destarte, as regras que regiam os tratados de Roma, sobretudo o que instituiu a CEE, foram preferidas àquelas do tratado que instituiu a CECA. O Tratado de Fusão criou, então, um único Conselho que passou a aprovar os atos legislativos por voto majoritário ou de maioria simples a depender da matéria votada e a contar com um comitê de representantes permanentes (o Coreper) (MÉGRET, 1965). Ademais, o Conselho podia se reunir em diferentes formações como o Conselho Geral – que reunia os ministros das relações exteriores – ou um Conselho Especializado – reunindo ministros de Agricultura, Comércio, Finanças, etc. (BITSCH, 2001). Por conseguinte, instituiu-se uma Comissão com mais membros e atribuições mais próximas àquelas da Comissão da CEE que às da Alta Autoridade da CECA (MÉGRET, 1965). Esta foi uma exigência requerida, sobretudo, pelo então presidente francês Charles de Gaulle (BITSCH, 2001). Quanto à Assembleia, esta se auto-proclamou “Parlamento Europeu” a partir de 1962 (*ibid.*).

Em 1964, o então presidente da Comissão da CEE, o professor e diplomata alemão Walter Hallstein, tentou levar suas ambições federalistas a cabo no quadro da Iniciativa 1964⁸⁵. Ele declarou que a CEE deveria passar por um “melhoramento de sua estrutura institucional” por meio da fusão das Comunidades, mas também por meio do fortalecimento do Parlamento Europeu introduzindo, de fato, as eleições europeias e a participação no processo legislativo (WARLOUZET, 2008). Essas mudanças só ocorreriam, no entanto, alguns anos mais tarde.

A nova Comunidade Europeia começou a vigorar a partir do dia primeiro de janeiro de 1967 – sendo com certeza um passo à frente na integração europeia, mas ainda considerado dentro do escopo da União (WOYKE, 1989). Esse pequeno passo, porém, não impediu o período de “eurosclerose” que a Comunidade atravessou durante os anos 1970 devido a um neoprotecionismo que fez com que ela se tornasse menos dinâmica e que seu crescimento desacelerasse, indo no curso contrário a países como o Japão, Coreia do Sul e Singapura (DEDMAN, 2010). Esse momento viu também uma estagnação aparente do projeto europeu contando com o episódio da Crise da Cadeira Vazia⁸⁶ (1965)

⁸⁵ Projeto que visava acelerar a implementação do Mercado Comum. Para mais informações ver: COMISSÃO EUROPEIA. *Initiative 1964 for speeding up the implementation of the Common Market*. Dezembro de 1964. Disponível em: <<http://aei.pitt.edu/34497/1/A667.pdf>>. Acesso em 01 out. 2018.

⁸⁶ Após a perda do prazo para aprovar uma política relacionada à Política Agrícola Comum (PAC) no dia primeiro de julho de 1965, a França do general de Gaulle retirou seus representantes do Conselho de

e a expansão da Comunidade de seis a nove membros⁸⁷ (1973). Por mais que instituições tenham mantido ou ampliado seu ritmo de trabalho, como foi o caso da Comissão, ou expandido seu escopo de competências e legitimidade, como foi o caso do Parlamento (AWESTI, 2009), novas negociações sobre o futuro da Comunidade Europeia só ocorreriam na década seguinte.

Em síntese, observou-se que, inicialmente, a primeira tentativa de cooperação em nível internacional se deu ainda na década de 1950 entre alguns países europeus que visavam uma união econômica, mas, acima de tudo, garantir a paz na região por meio da cooperação e interdependência. A união política entre esses países já era algo desejado por alguns membros. As tentativas de delegar mais competências às novas entidades supranacionais, entretanto, falharam e levaram, contrariamente, à resistência em ceder mais soberania ocasionando na criação de outras organizações que não se sobrepunham aos Estados-membros. Eventualmente, o interesse em gerar uma cooperação ainda mais próxima acarretou na fusão das diferentes comunidades em uma única Comunidade Europeia.

O novo bloco europeu, porém, foi acometido pelas mudanças regionais e internacionais e o processo de integração estagnou por alguns anos. Neste período ainda não se pode observar o debate sobre o déficit democrático por dois motivos principais: 1) a integração europeia alcançava apenas áreas especificamente econômicas e, por mais que tivessem um efeito sobre a população, este não era sentido de maneira significativa; 2) ainda imperava o já mencionado “consenso passivo”, ou seja, o processo de integração ainda era majoritariamente levado pelas elites políticas dos países-membros, sem que houvesse consultas públicas nem movimentos populares exigindo reformas ou debatendo sobre o bloco. Na próxima seção, no entanto, esta situação começa a mudar.

3.2. Do Ato Único de 1986 à constituição rejeitada de 2004

Ainda dentro do período da eurosclerose, mais precisamente na Cúpula de Paris de 1972, os governos dos Estados-membros decidiram “relançar” o processo de integração (DEHOUSSE e MAGNETTE, 2017). A primeira legislatura eleita do PE (em 1979) também começou a pressionar a Comunidade por novas reformas (*ibid.*). Esses primeiros eurodeputados eleitos pelo sufrágio universal propuseram, votaram e

Ministros e do Coreper iniciando um boicote francês à Comunidade e uma crise institucional. Para mais informações ver LUDLOW, 1999.

⁸⁷ Entrada da Dinamarca, Irlanda e Reino Unido.

aprovaram um esboço do Tratado que estabelece a União Europeia (TUE) (LODGE, 1986).

No Conselho Europeu de Milão em junho de 1985, os Estados-membros levaram em consideração outro documento em prol de uma nova revisão dos Tratados, o Livro Branco “Completando o Mercado Único” da Comissão da CEE, e decidiram reunir-se novamente para negociar uma possível emenda aos tratados vigentes (DEDMAN, 2010). Como resultado, foi assinado em fevereiro 1986 o Ato Único Europeu (AUE) – que entraria em vigor a partir de julho do ano seguinte.

Por mais que certas ambiguidades, que já figuravam em tratados anteriores, tenham aumentado, o Ato Único também é considerado um grande avanço na dinâmica de integração do bloco europeu (STREIT e MUSSLER, 1995). O AUE delegou novas competências à UE (nas áreas ambientais, de pesquisa e desenvolvimento de políticas regionais) e introduziu uma base para a cooperação intergovernamental na área de política exterior – também é conhecida como CPE (Cooperação Política Europeia) – que, contudo, ficou a cargo exclusivamente dos Estados-membros e não da União (HIX, 1999).

No que concerne às instituições europeias após o AUE, pode-se observar, sobretudo, uma “vitória institucional” do Parlamento Europeu que teve seu papel reforçado dentro do Triângulo por meio da introdução da participação deste no processo de tomada de decisão legislativa dentro da UE – que se limitava anteriormente apenas ao Conselho de Ministros (LASSALLE e LEVRAT, 2004). De fato, estendeu-se o Voto por Maioria Qualificada (VMQ) sobre toda a legislação referente ao mercado interno, alterando também a votação dos acordos de “harmonização”⁸⁸ que ocorriam anteriormente por meio de unanimidade (DEDMAN, 2010).

Além do crescimento institucional do PE, observou-se concomitantemente a ascensão do Conselho Europeu, extra-oficialmente, como o principal fórum deliberativo para a modificação dos tratados (WALLACE, 2005). O aumento da influência do CoEu junto às entidades do Triângulo Institucional modificou o equilíbrio institucional que havia dentro da Comunidade (LASSALLE e LEVRAT, 2004), o que mostrou que, aceitando as recomendações que foram feitas e, conseqüentemente, o AUE, os Estados-

⁸⁸ Processo de negociação dos projetos de legislação entre as instituições europeias que tinham competência para aprová-las.

membros “fizeram tudo que podiam para proteger formalmente seus interesses nacionais” (LODGE, 1986).

Não obstante, criou-se a partir do Ato Único um “assentamento constitucional” na UE onde os níveis de “governança” europeia foram definidos dentro de um âmbito europeu tanto supranacional (no que concerne à criação e regulação do Mercado Comum) quanto doméstico (no tocante à taxação e redistribuição) e um âmbito estritamente intergovernamental, no qual os governos nacionais decidem sobre a defesa interna e externa (HIX, 2005).

Até então, porém, o tema do déficit democrático ainda não era abordado nem mesmo discutido. Destarte, por mais que mudanças institucionais visando uma maior legitimação das entidades europeias – ou pelo menos, de algumas dessas – tenham ocorrido, estas não acompanhavam necessariamente um discurso de democratização da União. Este, por sua vez, só surgiu na literatura a partir do processo de ratificação do Tratado de Maastricht entre 1991 e 1992, mais especificamente a partir da rejeição do tratado por parte da população da Dinamarca e da França em referendos populares (RISSE e KLEINE, 2007).

As negociações para o Tratado da União Europeia (TUE), ou também conhecido como Tratado de Maastricht, tiveram início oficialmente em 1990 quando os chefes de governo dos países-membros da então Comunidade Europeia reuniram-se em Roma para discutir novas políticas monetárias e a união política (BAUN, 1995). Em dezembro de 1991 foi então dado o aval dos chefes de governo e Estado ao processo de ratificação do Tratado (*ibid.*).

O TUE foi negociado com a promessa de ajustar a Comunidade à alteração das dinâmicas econômica e política que estavam em andamento no continente no fim da década de 1980⁸⁹ (DEHOUSSE e GHEMAR, 1994). De fato, ele “expande a integração europeia aos últimos dois bastiões da soberania nacional: a política externa e de segurança e a justiça e a política interior”⁹⁰ (BÖRZEL, 2005, p. 218, tradução nossa). O Tratado, contudo, apresentava lacunas no tocante à abertura e à representatividade, o que gerou

⁸⁹ Dehousse e Ghemar (1994) apontam a queda da Cortina de Ferro como uma das variáveis que modificou o equilíbrio geopolítico da região, mas também o progresso tecnológico que alterou os processos de produção, acarretando em uma nova fase da economia internacional, e a percepção da interdependência crescente entre os Estados (p. 153).

⁹⁰ The Maastricht Treaty extended European integration to the last two bastions of national sovereignty: foreign and security policy and justice and home affairs.

diversas críticas na população dos países-membros e, sobretudo, em países onde ocorreram referendos sobre o Tratado – como na Dinamarca, por exemplo (SIUNE e SVENSSON, 1993).

Estas características fizeram crescer o ceticismo quanto às instituições europeias e a fazer os cidadãos se questionarem se os tomadores de decisão em nível europeu não estariam indo “longe demais da opinião pública” no que concernia à integração (NUGENT, 2017). Com efeito, o momento do processo de ratificação do Tratado de Maastricht ao longo do ano de 1992 é apontado como sendo o fim do “consenso passivo” – o consentimento “silencioso” dos cidadãos europeus quanto à integração europeia – que foi abordado no primeiro capítulo deste trabalho.

É igualmente relevante mencionar que é também a partir de Maastricht que surgem os “triálogos” (FARRELL e HÉRITIER, 2003) discutidos no segundo capítulo. Entende-se, assim, que os desenvolvimentos do TUE implicaram diretamente no debate do déficit democrático, sendo o próprio Tratado o estopim deste debate⁹¹ (RISSE e KLEINE, 2007). Não obstante, era de interesse de alguns governos dar à Comunidade “ares mais democráticos”, principalmente com a entrada de países do leste europeu que acabaram de reconquistar sua independência e a democracia (HEN e LÉONARD, 2004). Os resultados do Tratado, que em um contexto de estabilidade teriam sido suficientes, foram mitigados e mostraram-se insuficientes para o novo contexto da nova União (DEHOUSSE e GHEMAR, 1994).

É importante identificar que, em Maastricht, houve uma grande transferência de competências dos Estados-membros às instituições comunitárias (*ibid.*). A instituição que merece atenção no pós-Maastricht é o Parlamento Europeu que foi fortalecido com a entrada em vigor do TUE. Foi-lhe garantido o poder de confirmar novas formações da Comissão – mas não nomear seus integrantes nem seu presidente – e de vetar certas legislações em áreas específicas (SMITH, 2003). A partir da entrada em vigor do Tratado, o Parlamento também desfrutou do novo processo de “codecisão” – algo que transformou o sistema legislativo da União em uma espécie de parlamentarismo bicameral – tornando-

⁹¹ Risse e Kleine afirmam que “desde os referendos na França e Dinamarca sobre os tratados de Maastricht, a noção de um ‘déficit democrático’ tem ressoado entre acadêmicos europeus e no quadro político” (p. 70, tradução nossa).

se, assim, uma instituição forte frente à Comissão e ao Conselho de Ministros, fazendo com que o PE deixasse seu “papel tradicional” de subordinação (*ibid.*).

Esta nova habilidade que lhe foi delegada, porém, não alterou a visão dos cidadãos em relação ao Parlamento, sendo que as eleições europeias continuaram, como são até hoje, sendo consideradas de “segunda categoria” (DECKER, 2002). Isso porque, mesmo delegando mais competências ao PE, os países-membros da nova União Europeia não lhe confiaram poderes legislativos reais – ao se comparar o Parlamento a parlamentos nacionais (HEN e LÉONARD, 2004).

Por conseguinte, outras pequenas mudanças foram feitas no que diz respeito às instituições, como a mudança do mandato do colégio de comissários da Comissão que passou de quatro a cinco anos para alinhar a legislatura à do Parlamento (NUGENT e RHINARD, 2015). Também foi garantido à Comissão o direito de estar associada às negociações da nova UE sem, no entanto, ser ela quem, de fato, as leva a cabo – sendo essa tarefa do Conselho Europeu (DEHOUSSE e GHEMAR, 1994).

Um resultado do Tratado de Maastricht foi, porém, primordial para o processo evolutivo da União: ele estabeleceu as bases para uma maior integração no futuro, trazendo consigo debates sobre o déficit democrático e aumentando o entendimento da “cidadania europeia” (CAREY, 2002).

Maiores avanços no que concerne à superação da questão de legitimidade⁹² e democracia da União demoraria, no entanto, algum tempo para serem resolvidos. O Tratado seguinte, firmado em Amsterdã (1999), não apresentou grandes mudanças em relação a seu predecessor de Maastricht (BROK et al, 1997; MORAVCSIK e NICOLAÏDIS, 1999).

De fato, devido a eleições próximas em países como Reino Unido e Alemanha, o escopo das negociações, sobretudo a delegação de novas competências à União, foi diminuído (DEVUYST, 1998) e mudanças essenciais foram postergadas para uma próxima conferência intergovernamental que se deveria convocar quando houvesse a entrada de novos membros (*ibid.*; WESSELS, 2008). Com efeito, pode-se dizer que as

⁹² Em relação à noção de legitimidade adotada no primeiro capítulo deste trabalho que associa a legitimidade à concessão democrática, por parte da população, às ações de seus governantes e, ainda, a identificação de que estes estão levando em consideração os interesses dos cidadãos ao tomar decisões que lhes concernam (TYLER e JACKSON, 2014).

negociações de Amsterdã em 1997 levaram ao desfecho de um acordo que representava o “mínimo denominador comum” entre seus interesses (WEIDENFELD, 2012).

No tocante às instituições, não se podem apontar grandes mudanças no *modus operandi* da Comissão ou do Conselho, já que reformas nesse sentido foram adiadas por falta de consenso entre os Estados-membros (MORAVCSIK e NICOLAÏDIS, 1999; WESSELS, 2008). Em relação ao Parlamento, no entanto, observou-se, assim como em Maastricht, uma ampliação de suas competências. Podem-se citar, por exemplo, a expansão da codecisão para nove novas áreas, fazendo com que “nenhuma decisão importante possa ser tomada sem a aprovação ou codecisão do Parlamento Europeu”⁹³ (BROK et al, 1997, p. 375, tradução nossa). Assim, Amsterdã aumentou as responsabilidades do PE já que a codecisão tornou-se quase a praxe do processo legislativo europeu (HEN e LÉONARD, 2004).

Ademais, o Tratado introduziu um mecanismo de “investitura dupla” que reforça o direito do Parlamento em aprovar o presidente da Comissão, mas também garante-lhe a aprovação a formação da Comissão, escolhida por seu presidente (*ibid.*). Nesse sentido, pode-se inferir que houve um certo avanço no que se refere ao aumento, ou tentativa de aumentar, a legitimidade das instituições europeias – algo que começou a partir de Maastricht (BROK et al, 1997).

Sem embargo, podem-se apontar também algumas mudanças que não se mostraram satisfatórias. É o caso da votação por maioria qualificada, por exemplo, que não foi estendida nem reformada de maneira significativa, sendo que em uma provável expansão para uma UE de 26 países-membros⁹⁴, uma decisão por VMQ, que delega um certo número de votos a cada Estado-membro de acordo com critérios específicos, representaria apenas 48% da população europeia – o que poderia ser considerado como ilegítimo (MORAVCSIK e NICOLAÏDIS, 1999).

Assim, houve também uma tentativa de reponderar esses votos no Conselho, como uma forma de “compensar” os países maiores pela perda de seu segundo representante na Comissão à vista da entrada de dois novos membros (DEVUYST, 1998). Negociações

⁹³ Keine wichtige Entscheidung kann mehr ohne Zustimmung oder Mitentscheidung des Europäischen Parlaments getroffen werden.

⁹⁴ A UE só viria a alcançar este número de membros a partir da “sexta expansão”, que ocorreu em primeiro de janeiro de 2007, a Bulgária e a Romênia entraram oficialmente na União Europeia, totalizando 27 países-membros. Mais informações disponíveis em: <https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_pt#tab-0-1>. Acesso em 09 out. 2018.

neste sentido foram, no entanto, postergadas (*ibid.*). Tendo ainda essas e outras pautas a serem tratadas, meses depois da entrada em vigor do Tratado de Amsterdã, em maio de 1999, começaram as negociações para uma nova modificação: o Tratado de Nice (WEIDENFELD, 2012).

Os temas mais importantes e as negociações do próximo Tratado foram discutidos e definidos entre 1999 e 2000 nas Conferências Intergovernamentais de Colônia (junho de 1999), Helsíquia (dezembro de 1999) e no Conselho Europeu de Feira (junho de 2000) (USHER, 2003). Desses, dois grandes temas fazem-se relevantes para esta análise: 1) solucionar as questões não definidas no Tratado de Amsterdã; 2) resolver os problemas institucionais com a eminente entrada de novos Estados-membros (*ibid.*).

O Tratado de Nice, que foi assinado em 26 de fevereiro de 2001 e entrou em vigor em 1º de fevereiro de 2003, teve certa repercussão negativa por parte da mídia, mas, de maneira geral, conseguiu deliberar sobre as questões que foram deixadas em aberto em Amsterdã (*ibid.*) e, assim, os obstáculos principais para as novas expansões da UE foram removidos (BEST, 2001). Assim, pode-se mesmo afirmar que “o Tratado de Nice estende o Tratado de Amsterdã em áreas onde este deveria ter oferecido soluções apropriadas, mas falhou em fazê-lo”⁹⁵ (YATAGANAS, 2001, p. 243, tradução nossa).

Por ser tratar principalmente de questões de procedimento e funcionamento da estrutura da União, sobretudo com o aumento de membros, muitas das alterações do Tratado de Nice afetaram diretamente as instituições europeias (WESSELS, 2008). Analisar-se-á, então, o que foi alterado nos entes do Triângulo Institucional. Entre as questões a se dar ênfase, encontram-se: 1) o voto por maioria qualificada no Conselho; 2) a extensão do processo de codecisão; 3) o ponderamento dos votos no Conselho; 4) a composição da Comissão; e 5) a composição do Parlamento Europeu.

A expansão do VMQ no Conselho de Ministros foi um assunto que pode ser qualificado como difícil de gerir durante as negociações (DEHOUSSE, 2001). Desde o QUE, houve um aumento do uso do sistema de maioria qualificada em detrimento da maioria simples (USHER, 2003). Em Nice, houve também um aumento das áreas que passariam a ser decididas pelo VMQ como, por exemplo, nos procedimentos, em certos acordos internacionais, asilo e imigração e em outros campos políticos (BEST, 2001).

⁹⁵ The Treaty of Nice extends the Treaty of Amsterdam in areas where the latter should have offered appropriate solutions but failed to do so.

Outras matérias, que envolvem particularmente a soberania dos Estados, continuaram sendo votadas por unanimidade (GRAY e STUBB, 2001).

A expansão do processo de codecisão pode ser associada à questão anterior. De fato, a Comissão, ao dirigir-se à Conferência Intergovernamental de 1996, declarou que “o voto por maioria qualificada deveria estar ligado ao processo de codecisão para matérias de natureza legislativa”⁹⁶ (YATAGANAS, 2001, p. 252, tradução nossa). De fato, o uso do VMQ, junto à codecisão entre o Conselho e o Parlamento, foi considerada como uma forma de reduzir o déficit democrático na União (*ibid.*). Este direito foi expandido em Nice (WESSELS, 2008), mas, no que concerne à maioria qualificada, uma crítica ainda pode ser feita.

Esta ressalva associa-se diretamente ao terceiro ponto: o ponderamento de votos no Conselho. Como já discutido, no evento de expansão da UE, a maioria qualificada poderia acabar representando, na verdade, um resultado que teria possivelmente sua legitimidade passível de contestação, já que não representaria um mínimo de 50% da população europeia. Este ponto, que havia sido postergado em Amsterdã, foi resolvido em Nice, favorecendo os países maiores – aumentando seus votos (USHER, 2003).

Além disso, por força da imposição de um novo critério populacional⁹⁷, criou-se um sistema de “tripla maioria” no qual, mesmo cumprindo os dois critérios exigidos, qualquer Estado-membro poderia requerer uma revisão para que se comprovasse que a decisão foi tomada por membros que representassem um mínimo de 62% da população (BEST, 2001; USHER, 2003). Esta alteração pode ser considerada um dos grandes avanços do Tratado, visando a expansão (YATAGANAS, 2001).

O quarto e quinto ponto referem-se à composição da Comissão e do Parlamento Europeu. No primeiro caso, cria-se um debate em torno do enfoque central que se dá à instituição. Em se valendo do princípio de que todos os Estados-membros devem ser representados na Comissão, dá-se preferência a uma interpretação de que a instituição deveria ser mais um corpo representativo que uma entidade que funciona, ou é composta, de acordo com suas necessidades operacionais (USHER, 2003). Com sucessivas

⁹⁶ In its opinion on the 1996 ICG, the Commission also stated that qualified-majority voting should be linked to the co-decision procedure for issues of a legislative nature.

⁹⁷ Os critérios eram: 1) uma maioria dos Estados-membros; 2) um mínimo de 260 votos de um total de 352 – divididos entre os Estados-membros. Mais informações disponíveis em: <<https://www.consilium.europa.eu/pt/templates/content.aspx?id=1305>>. Acesso em 10 out. 2018.

expansões de membros da UE, sem uma reforma da composição da instituição, a Comissão chegaria “ao ponto de não ser mais um executivo eficiente e passaria a parecer uma assembleia geral”⁹⁸ (YATAGANAS, 2001, p. 254, tradução nossa).

Destarte, observa-se que, há algum tempo, já se discute a possibilidade de diminuir a quantidade de comissários, sobretudo dos Estados maiores que contavam com dois comissários cada (USHER, 2003; BROWN, 2016). O crescimento excessivo da Comissão é, de fato, conhecido por ter resultado em uma instituição que se tornou demasiadamente grande e de difícil manejo (NUGENT e RHINARD, 2015). Ademais, argumenta-se que uma Comissão com um número de membros acrescido, mas sem um presidente “forte”, pode constituir uma “fraqueza perigosa” para a UE em um cenário de expansão (DEHOUSSE, 2001).

Nada obstante, o Tratado de Nice não resolveu essa questão imediatamente (HRBEK, 2001). De fato, manteve-se a composição que existia à época, a então Comissão Prodi (1999-2004), e, a partir da nova investitura em 2005, cada Estado-membro contaria apenas com um comissário – independente da classificação como país pequeno ou grande (YATAGANAS, 2001). Contudo, impôs-se também um teto às novas formações da Comissão que, a partir do momento em que a União atingisse o limite de 27 membros, não deveria contar com mais comissários que o número de Estados-membros (HRBEK, 2001) – o que poderia resultar em Estados tendo que “dividir” comissários no futuro (DEDMAN, 2010).

Por fim, novas expansões levaram também a discussões na composição do Parlamento Europeu. Com o aumento de suas competências e seu consequente fortalecimento (HRBEK, 2001), o PE tornou-se um palco importante de representação, formação política e tomada de decisão dentro da União. O Tratado de Nice garantiu-lhe, por exemplo, o mesmo poder dado aos Estados-membros e às outras duas instituições do Triângulo de abrir um processo junto à Corte Europeia por violação dos Tratados⁹⁹ e o

⁹⁸ The Commission could have 35 members with the accession of 13 new Member States, at which point it would no longer be an efficient executive and would be more like a general assembly.

⁹⁹ Direito configurado no artigo 230 do Tratado de Nice: “Para o efeito, o Tribunal de Justiça é competente para conhecer dos recursos com fundamento em incompetência, violação de formalidades essenciais, violação do presente Tratado ou de qualquer norma jurídica relativa à sua aplicação, ou em desvio de poder, interpostos por um Estado-Membro, pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho ou pela Comissão”.

direito de ser informado¹⁰⁰ e também consultado¹⁰¹ em negociações de acordos internacionais por parte da União.

À vista disto, o teto imposto pelo Tratado de Amsterdã no artigo 137 de que “o número de deputados do Parlamento Europeu não será superior a setecentos” teve de ser revisto. O Tratado de Nice aumentou o teto máximo de deputados para 732 (art. 189), sendo que a Alemanha terá o maior número, 99 cadeiras, e Luxemburgo o menor, 6 cadeiras¹⁰². Esta composição máxima pode também, por sua vez, ser acrescida no futuro com a entrada de novos membros (USHER, 2003).

As discussões que levaram a estes números não refletem somente uma maior importância da instituição, mas também um problema que não envolve apenas uma simples solução matemática, senão uma solução de equilíbrio institucional entre os Estados-membros e as instituições da União Europeia (YATAGANAS, 2001). Um grande problema abordado em relação à composição do Parlamento é que a divisão das cadeiras entre os países-membros não foi realizada proporcionalmente à sua população (BEST, 2001; USHER, 2003).

Em Nice, os Estados-membros parecem ter usado a divisão de assentos no PE como uma compensação pela mudança na ponderação de votos no Conselho (BEST, 2001; YATAGANAS, 2001; DEHOUSSE, 2001), tendo sido decidida sem o consentimento do Parlamento (*ibid.*) e fazendo com que alteração tenha sido considerada como “uma das mais ilógicas e arbitrárias decisões do Tratado de Nice”¹⁰³ (GRAY e STUBB, 2001, p. 16, tradução nossa). Ademais, ao dar preferência a Estados já membros, em detrimento dos que ainda não são, diminui-se, conseqüentemente, a credibilidade do Parlamento enquanto instituição representativa e estimula uma segregação interna,

¹⁰⁰ A nova redação do artigo 300 n.º 2 § 2 do Tratado de Nice determina que: “O Parlamento Europeu será imediata e plenamente informado de qualquer decisão tomada ao abrigo do presente número que diga respeito à aplicação provisória ou à suspensão de acordos, ou ainda à definição da posição da Comunidade numa instância criada por um acordo”.

¹⁰¹ A nova redação do artigo 133 n.º 7 determina que: “Sem prejuízo do primeiro parágrafo do n.º 6, o Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu, pode alargar a aplicação dos n.ºs 1 a 4 às negociações e acordos internacionais que incidam na propriedade intelectual, na medida em que estes não estejam abrangidos pelo n.º 5.”.

¹⁰² Luxemburgo apresentava o menor número de cadeiras à época da conclusão do Tratado de Nice, mas com a entrada do Chipre e Malta em 2004, todos os três países passaram a contar com as menores representações no Parlamento Europeu (seis cadeiras cada). Mais informações em: <<http://www.europarl.europa.eu/meps/pt/full-list.html?filter=all&leg=>>>. Acesso em 11 out. 2018.

¹⁰³ Like the Commission, the European Parliament had been unable to put forward a single approach to its own composition. The final outcome is one of the most illogical and arbitrary decisions stemming from Nice.

tratando os novos ingressantes como “membros de segunda categoria” (DEHOUSSE, 2001).

Assim, observa-se que, por mais que o Tratado de Nice tenha conseguido ajustar os assuntos que não foram tratados em Amsterdã e tenha realizado as mudanças necessárias para acomodar uma União Europeia que se expanda até trinta membros (DEDMAN, 2010), problemas de representatividade, e consequentemente de legitimidade, não foram resolvidos, mas sim, por vezes, majorados. O Tratado, seguindo a lógica de seus três precedentes de sempre deixar a “semente” para o próximo (*ibid.*), trouxe uma declaração anexa, a “Declaração respeitante ao futuro da União”, que foi o primeiro passo para a adoção da Declaração de Laeken em 2001 (DEHOUSSE, 2001) que, por sua vez, deu início às negociações da Constituição Europeia.

A Declaração foi lançada pelo Conselho Europeu e definia que, pela primeira vez, uma Convenção deveria ser convocada para que se discutisse o “futuro da Europa” (NERGLEIUS, 2004). O objetivo final dessa seria “desenvolver uma constituição ou um tratado fundador” que substituiria os últimos quatro Tratados estabelecendo uma melhor divisão de competências tanto entre a UE e seus Estados-membros, como também entre as próprias instituições europeias constituindo uma “maior simplificação dos instrumentos e legislações da União junto a mais elementos de democracia, transparência e eficiência”¹⁰⁴ (*ibid.*, p. 11, tradução nossa).

A ideia de se formar uma Convenção, ao invés de continuar apenas seguindo o modelo intergovernamental das Conferências entre os chefes dos Estados-membros, foi escolhida por ser vista como uma forma mais “democrática e eficiente” de se organizar um novo Tratado (WESSELS, 2008). De fato, observou-se que, mesmo com a proposta do Tratado tendo sido rejeitada por fim, o modelo de Convenção “aumenta a legitimidade da constitucionalização da UE consideravelmente”¹⁰⁵ (RISSE e KLEINE, 2007, p. 70, tradução nossa). O corpo de discussões abandonou a tradicional negociação diplomática e formou-se com representantes dos governos e parlamentos nacionais, do Parlamento Europeu e da Comissão (D’ATENA, 2009).

¹⁰⁴ Som huvudsakliga utmaningar på vägen mot detta mål angavs bättre kompetensfördelning, såväl mellan EU och dess medlemsländer som mellan EU:s institutioner, en ytterligare förenkling av unionens instrument och rättsakter samt ökade inslag av demokrati, öppenhet och effektivitet.

¹⁰⁵ The Convention method increases the legitimacy of EU constitutionalization considerably.

Em termos democráticos, pode-se inferir que a realização da Convenção trouxe *de facto* os cidadãos europeus para o centro das discussões da Constituição desejada. As sessões de deliberação em Bruxelas, que aconteceram uma vez por mês a partir de março de 2002 na sede do Parlamento, foram abertas para o público e tão bem visitadas que, por vezes, a sala ficava lotada e outras salas com televisores foram montadas para acolher todos que queriam participar (NERGELIUS, 2004). Esta participação pública, que contava até mesmo com a possibilidade da participação via *internet* (NERGELIUS, 2008), concedeu, teoricamente, às negociações um elemento de legitimação democrática (D'ATENA, 2009) – que não é normalmente observado nas reformas tradicionais intergovernamentais dos tratados.

A despeito da rejeição do Tratado que estabelece uma constituição para Europa (TCE) em referendos populares realizados em 2005 na França, onde cerca de 55% da população votou pela não adoção¹⁰⁶, e nos Países Baixos, com 62% da população¹⁰⁷ contra, faz-se importante analisar as mudanças institucionais que regulariam, sobretudo, as relações do Triângulo caso o Tratado tivesse entrado em vigor.

Primeiramente, analisam-se as mudanças que incidem sobre o Conselho Europeu. Esta instituição, como explorado no primeiro capítulo deste trabalho, só se tornaria uma instituição oficial da União a partir de 2009 com o Tratado de Lisboa. Não obstante, foi o TCE (Artigo I-19) que, a princípio, previu sua consolidação por meio dos Tratados (WALLACE, 2005). Além de estabelecê-lo como um membro do corpo institucional da União, o Tratado também lhe garantia, segundo o artigo I-22, um presidente que seria eleito “por maioria qualificada, por um mandato de dois anos e meio, renovável uma vez”, sendo que este “não pode exercer qualquer mandato nacional” (União Europeia, 2004). O ocupante desta nova posição seria, em alguns debates, apontado como o “presidente da União” (NERGELIUS, 2004).

Uma segunda nova posição dentro do CoEu, prevista no Artigo I-28, é a do Ministro de Negócios Estrangeiros da União. Este deveria ser escolhido pelo “Conselho

¹⁰⁶ Com uma taxa de participação de 69%, cerca de 15,5 milhões de franceses (54,67%) votaram “não” questionados se “você aprova o projeto de lei que autoriza a ratificação do tratado que estabelece uma Constituição para a Europa?”. Dados disponíveis em: <[https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Referendums/elecresult__referendum_2005/\(path\)/referendum_2005/000/000.html](https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Referendums/elecresult__referendum_2005/(path)/referendum_2005/000/000.html)>. Acesso em 13 out. 2018.

¹⁰⁷ Com uma taxa de participação de 63%, cerca de 4,7 milhões de neerlandeses (61,54%) votaram “contra” questionados “você é a favor ou contra o consentimento dos Países Baixos ao Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa?”. Dados disponíveis em: <<https://www.verkiezingsuitslagen.nl/verkiezingen/detail/NR20050601>>. Acesso em 13 out. 2018.

Europeu, deliberando por maioria qualificada, com o acordo do Presidente da Comissão” (União Europeia, 2004). O novo ministro seria um dos vice-presidentes da Comissão e assegurando “a coerência da ação externa da União”.

Ademais, decisões que já haviam sido tomadas em Nice voltaram a ser tema de discussão na Convenção, como é o caso do VMQ. Inicialmente, encontrou-se uma forma “elegante” de simplificar a maioria qualificada de três níveis (quantidade de países, votos e população) exigida no Tratado de Nice (LARSSON, 2004). A proposta era de que uma votação que se desse por maioria qualificada deveria atingir uma maioria de Estados-membros que, juntos, compreendessem no mínimo 60% da população europeia (*ibid.*). Os governos da Espanha e Polônia, porém, não aceitaram a mudança já que, desde Nice, estes dois haviam conseguido vantagens na nova ponderação de maioria qualificada – que teriam de abrir mão com essa proposta inicial (WESSELS, 2008).

Destarte, propôs-se um novo sistema no qual um mínimo de 55% dos Estados-membros, que representassem um mínimo de 65% da população europeia, seria necessário para que uma legislação fosse aprovada no Conselho (PRIKS, 2005). Este novo VMQ começaria a valer a partir de 2009 e contaria também com um sistema de bloqueio, no qual cinco ou mais Estados-membros poderiam “vetar” uma proposta – o que possibilitaria uma proposta ser aprovada com uma maioria de três dos cinco maiores membros, acarretando em uma transferência do poder de barganha dos países menores aos maiores (*ibid.*). A maioria qualificada prevista na Constituição, porém, não se limita ao sistema descrito acima.

O VMQ subdivide-se em três versões: dois casos em que o sistema acima vigoraria (no caso de propostas feitas pela Comissão ou pelo novo Ministro das relações exteriores da União) e nos casos em que a proposta tenha sido feita por outras instâncias (LARSSON, 2004). Neste último contexto, um sistema de “maioria superqualificada” vigoraria, na qual um mínimo de 72% dos Estados-membros representando um mínimo de 65% da população deve ser favorável à proposta – algo que complicaria ainda mais a propositura inicial feita pela Convenção (*ibid.*). Além disso, as decisões tomadas por VMQ tornar-se-iam regra, salvo em casos de exceção previstos no documento (NERGELIUS, 2004).

As funções do PE também foram tema de debates na Convenção – e os resultados, mesmo com a não-entrada em vigor do TCE serviram como base para a construção do

Tratado de Lisboa (SHACKLETON, 2017). Com efeito, a Constituição passa a apresentar os membros do Parlamento como “representantes dos cidadãos da União” (Art. I-20 TCE). Os Estados-membros, como era previsto na Declaração de Laeken (DEDMAN, 2010), apresentam uma vontade de expandir as competências e, consequentemente, fortalecer o papel do Parlamento Europeu dentro da estrutura da União (WESSELS, 2008).

Avanços na força do PE podem ser vistos, por exemplo, no reforço de sua participação no processo de formulação orçamentária (Art. I-55 TCE) e na transformação da codificação em “Processo Legislativo Ordinário”, que passaria a reger a adoção de toda legislação europeia (Art. I-34 TCE). Nota-se ainda que, apesar das “gélidas” relações entre o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais – por estes verem o PE como um “rival” na divisão de competências legislativas –, se pôde observar uma cooperação entre ambas instâncias nas negociações para a Constituição acarretando, por fim, na definição de uma possível cooperação interparlamentar entre os níveis nacional e europeu (MÖRTH, 2004).

Nada obstante, o TCE previu o aumento da participação dos parlamentos nacionais na formulação política em âmbito europeu por meio da introdução de um sistema de “cartões amarelos” (LANGDAL, 2003) pelo qual, baseando-se no princípio da subsidiariedade, os parlamentos nacionais podem requerer que uma determinada legislação seja reanalisada¹⁰⁸ - a Comissão poderá, então, mantê-la ou retirá-la. Ademais, dois recursos são adicionados para facilitar essa participação: 1) referente à informação (quaisquer projetos encaminhados em nível europeu deverão ser também enviados concomitantemente aos parlamentos nacionais¹⁰⁹); e 2) referente ao tempo de ação (quaisquer atos a serem tomados pelo Parlamento ou Conselho devem respeitar um período de espera de seis semanas a partir da publicação do projeto de legislação¹¹⁰). Ambas alterações deveriam favorecer o controle por parte dos parlamentos domésticos tanto das políticas europeias quanto de seus governos atuando em âmbito europeu (LANGDAL, 2003).

¹⁰⁸ O direito dos parlamentos nacionais em opinar na formação política europeia está codificado no Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade anexo ao TCE em seu artigo 7.

¹⁰⁹ Como disposto no artigo IV-443 do TCE e nos artigos 1 e 2 do Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

¹¹⁰ Como disposto no artigo 4 do Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

Finalmente, compreende-se que os passos tomados tanto na formação, por meio da Convenção participativa, quanto nos ordenamentos, estabelecimento de credenciais democráticas, fortalecimento das instituições e simplificação da literatura legislativa europeia, do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa foram importantes passos rumo a uma maior participação e legitimação da estrutura institucional da UE. A rejeição da população francesa e neerlandesa do TCE – mesmo com a ratificação pela maioria dos Estados-membros (WESSELS, 2008) –, porém, enterrou o projeto e lançou a União em uma “fase de reflexão” (BERGSTROM, 2006; WESSELS, 2008).

Dado o histórico desta seção, percebe-se que, à medida em que a Comunidade Europeia foi assumindo mais competências em áreas sensíveis como a segurança e justiça – dando início também à união política que não havia sido alcançada anteriormente –, a participação popular foi também se apresentando – a partir da rejeição do Tratado de Maastricht pelos dinamarqueses e franceses. Com efeito, Maastricht foi o momento do projeto europeu no qual se deu início ao que se tornaria de fato a atual União Europeia e, portanto, também o marco do movimento por maior transparência, legitimidade, representatividade e, consequentemente, democracia.

Pôde-se observar, sobretudo nos sucessivos reforços das competências do Parlamento, que, por mais que não se tenha ainda alcançado um sistema puramente participativo comparável às democracias domésticas, se avançou muito no que se refere à democratização da União ao compará-la aos momentos anteriores do processo de integração europeu. A ideia de “trazer a UE para perto dos cidadãos” foi usada não só como um mote político por parte dos líderes de governos, mas codificada nos tratados. Por fim, os aspiros federalistas deram fôlego a uma empreitada ambiciosa que acabou, por diversos motivos aquéns, falhando e não encontrando apoio direto da população de dois países-fundadores da União.

O fracasso do Tratado constitucional não significou, porém, o abandono da ideia por parte de alguns chefes de governo – sobretudo da chanceler alemã Angela Merkel – que, alguns anos após os referendos na França e Países Baixos que enterraram a Constituição, não pouparam esforços para salvar boa parte do que se havia conseguido com a Convenção de 2001.

3.3. O Tratado de Lisboa de 2009

O período de reflexão que precedeu a adoção do Tratado de Lisboa foi caracterizado por Jean Claude Juncker, à época Primeiro-ministro de Luxemburgo, como: “a Europa não está em crise, está em uma profunda crise”¹¹¹ (DEDMAN, 2010, p. 174, tradução nossa). Alertas do então presidente da Comissão, o português José Manuel Barroso, foram dados para que não se tentasse “reavivar” a Constituição (*ibid.*). Estes avisos foram, no entanto, ignorados.

Apelos para um novo tratado vinham de personalidades europeias como o então candidato à presidência francesa Nicolas Sarkozy que prometeu, se eleito, “buscar o apoio de parceiros para um ‘tratado modificador’ que (...) preservaria a maior parte de sua substância”¹¹² (DEHOUSSE e MAGNETTE, 2017, p. 42, tradução nossa). De fato, a proposta de Sarkozy, que conseguiu ser eleito, viria a se realizar, mas, não por uma ação da França, e sim da Alemanha. Na primeira metade de 2007, no sistema rotativo de presidência do Conselho Europeu, a Alemanha assumiu seu mandato e, por meio da intervenção da então chanceler Angela Merkel, começou a fazer pressão para um novo Tratado antes mesmo que houvesse novas expansões da UE (STAAB, 2011).

Sabendo que não era de interesse da maioria uma alteração substancial do Tratado Constitucional, já que uma maioria dos países-membros o havia ratificado, ficou a cargo da chefia da presidência alemã, a chanceler Merkel e o ministro do exterior Steinmeier, encontrar uma solução que contemplasse os interesses de todas as partes (PIRIS, 2010; WEIDENFELD, 2012). Com efeito, uma solução que salvaguardava 95% do Tratado Constitucional foi encontrada (DEDMAN, 2010). A semelhança é tanta, que o próprio presidente da Conveção de 2001, o ex-presidente francês Giscard d’Estaing, declarou ao jornal *Le Monde* que “das 14.470 palavras do novo texto que compreendem a parte constitucional, 14.000 palavras são do nosso projeto”¹¹³ (TORSTENSSON, 2008, p. 7, tradução nossa).

Grande parte das alterações do tratado original são resultado da identificação, por parte da presidência alemã, de alguns fatores dominantes para a rejeição da Constituição

¹¹¹ Luxembourg Prime Minister, Jean Claude Juncker said, ‘Europe is not in crisis it is in deep crisis’.

¹¹² In his successful bid for the French presidency, Nicolas Sarkozy announced that he would, if elected, seek his partner's support for a 'modifying treaty' that, while abandoning the state-like symbolism of the Constitutional Treaty, would preserve most of its substance.

¹¹³ De båda förslagen var till 95 procent intakta, noterade konventets ordförande Giscard d’Estaing efter beslutet. I *Le Monde* skrev han att ”av de 14.470 ord som den nya texten i den konstitutionella delen innehåller så kvarstår 14.000 ord från vårt projekt”.

pelas populações da França e Países Baixos (PIRIS, 2010). Em relação aos motivos de cunho “europeu”, entendeu-se que, o uso de termos como “constituição”, “leis”, “ministro”, “bandeira” e “hino”, assim como algumas declarações comparando a Convenção de 2001 à Convenção da Filadélfia que deu origem à constituição dos EUA, fez com que houvesse um equívoco quanto ao caráter do tratado (*ibid.*) – que, na verdade, não representava uma constituição no sentido estatal (WESSELS, 2008; MAĆKÓW, 2009).

Destarte, a fim de salvar o projeto do tratado constitucional, abandonaram-se todos os atributos pseudo-estatais que o TCE trazia (DEDMAN, 2010; PIRIS, 2010) – por mais que, na prática, muitos desses pontos já sejam usados (como a bandeira, o hino, etc.) (TORSTENSSON, 2008). Assim, conserva-se no Tratado de Lisboa (TdL ou Tratado de Reforma) o objetivo de modernizar da União e focar em uma maior eficácia do funcionamento de suas instituições e na democratização do processo de tomada de decisão (HETTNE e LANGDAL, 2007).

As regras que já foram apontadas quando o TCE foi descrito no subtópico anterior permanecem no TdL. Podem-se citar, por exemplo, a nova maioria qualificada de 55% dos países e 65% da população. Mesmo que a implementação da nova regra não tenha efetividade imediata¹¹⁴, o VMQ foi bastante expandido em Lisboa, ampliando-se a cinquenta novas áreas que requeriam voto por unanimidade (DEDMAN, 2010), como por exemplo questões envolvendo controle de fronteiras, imigração e cooperação envolvendo crimes (HETTNE e LANGDAL, 2007). No tocante a questões que envolvam assuntos estritamente nacionais, no entanto, é criado um mecanismo de “freio de emergência” pelo qual um Estado-membro pode vetar a votação de uma dada ordem no CdM e referí-la ao Conselho de Europeu que deverá discutir e, eventualmente, aprová-la (*ibid.*; HOFMANN e WESSELS, 2009).

Outrossim, Lisboa mantém o previsto na Constituição no que se refere à transformação da codecisão em “Processo Legislativo Ordinário” e a seu estabelecimento como regra geral para a adoção de legislações na União. Ainda, as competências do PE são aumentadas, no que diz respeito à aprovação do orçamento (STAAB, 2011), e são

¹¹⁴ A entrada em vigor deste novo sistema, no entanto, só foi efetivada totalmente a partir de 2017. Até 2014, o VMQ continuou a se basear nas regras aplicadas pelo Tratado de Nice. A partir de 2014, um período de transição começou no qual os países poderiam escolher se as regras aplicadas à maioria qualificada seriam aquelas estabelecidas em Nice ou em Lisboa (DEDMAN, 2010).

introduzidas as chamadas “passarelas”, mecanismos que permitem a otimização do processo de tomada de decisão na UE sem a alteração dos Tratados e demandam aprovação do Parlamento (HETTNE e LANGDAL, 2007; TORSTENSSON, 2008; HOFMANN e WESSELS, 2009; WEIDENFELD, 2012). Essas decisões fortalecem o papel do PE dentro da estrutura da União.

Junto ao novo dever do Conselho Europeu de nomear um candidato à presidência da Comissão tendo em vista as eleições europeias (Art. 9º-D TdL), a nova posição de um presidente para o CoEu – ao invés do sistema rotativo entre os Estados-membros – e a nova posição do Alto Representante das União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança – anteriormente nomeado apenas como “Ministro dos Negócios Estrangeiros da União” são traços do processo de personalização do “palco político” da União, que já havia sido previsto na antiga Constituição (WESSELS, 2008) e permanece vivo no novo tratado.

Esta conexão entre as eleições para o Parlamento e a escolha do presidente da Comissão se apresenta como um passo rumo a uma maior politização popular e ao desenvolvimento da democracia europeia (LEINEN, 2010). A partir desse vínculo, esperava-se aumentar a participação dos cidadãos nas eleições europeias e aumentar a legitimidade da União como um todo (SCHMITT, HOBOLT e POPA, 2015). A efetivação deste novo mecanismo pode ser observada na atuação dos já mencionados *Spitzenkandidaten* – sobretudo na eleição de 2014 de Jean Claude Juncker à presidência da Comissão (SHACKLETON, 2014; EGENBERG, 2016).

Ainda, visando tornar a União mais próxima aos cidadãos, o Tratado de Lisboa mantém a garantia de democracia direta permitindo que os cidadãos tenham um “quase-direito” de iniciativa (HÖRETH e SONNICKSEN, 2008). O 4º ponto do artigo I-47 do Tratado de Reforma garante que

“um milhão, pelo menos, de cidadãos da União, nacionais de um número significativo de Estados-Membros, pode tomar a iniciativa de convidar a Comissão a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um acto jurídico da União para aplicar a Constituição”.

A manutenção do já mencionado sistema de cartões amarelos, que se mantém em Lisboa, é visto não só como uma forma de trazer mais legitimidade às decisões que forem tomadas em nível europeu, mas também, de melhor dividir as competências entre os

níveis supranacional e doméstico. Garante-se ainda aos parlamentos nacionais e ao PE o papel de monitorar e avaliar as matérias que disserem respeito à liberdade, segurança e justiça no âmbito das atividades da Europol¹¹⁵ e Eurojust¹¹⁶ (HETTNE e LANGDAL, 2007).

Além disso, o Tratado de Lisboa admite a necessidade do estabelecimento, bem como da manutenção de um diálogo “aberto e direto” com a sociedade europeia (LEINEN, 2010; FERRI, 2011). Para tanto, “reconheceu o maior grau de vinculação jurídica à participação [cidadã], visto que fez desta um princípio fundamental da União”¹¹⁷ (FERRI, 2011, p. 331, tradução nossa). Todavia, não se resolveu o debate entre grupos que visam a maior participação direta ou parlamentar da sociedade civil (HÖRETH e SONNICKSEN, 2008). A questão torna-se clara ao confrontar os artigos I-46, que entende os partidos políticos europeus como fonte da vontade popular, e o artigo I-47, que prevê um contato direto e regular com “as associações representativas e com a sociedade civil” por considerá-las, também, fonte da expressão dos interesses do povo europeu.

Vale-se destacar, porém, que, a despeito da grande força que o PE e os parlamentos nacionais ganham, “o Tratado de Lisboa não ‘parlamentariza’ as instituições da UE, por outro lado, (...) alcança um difícil balanço entre mais democracia e controle pelos Estados-membros”¹¹⁸ (*ibid.*, 2008, p. 24, tradução nossa). Como se pode observar claramente na relação entre o papel da Comissão e do Parlamento. Enquanto que o primeiro deve promover “o interesse geral da União” e seus membros oferecer “todas as garantias de independência” (Art. I-26 TdL), a nomeação política de seu presidente por parte do PE pode pôr esta neutralidade em xeque (HÖRETH e SONNICKSEN, 2008).

Por fim, entende-se que por mais que o Tratado de Lisboa – em vigor desde dezembro de 2009 – não fosse necessário para a manutenção do funcionamento da UE (DEDMAN, 2010), a maioria dos chefes de Estado e governo dos países-membros viram a necessidade não só de fortalecer a União, mas também de tornar seu processo de tomada

¹¹⁵ Agência da União Europeia responsável por garantir o cumprimento da lei. Mais informações em: <<https://www.europol.europa.eu/pt/about-europol>>. Acesso em 14 out. 2018.

¹¹⁶ Unidade de Cooperação Judicial da União Europeia. Mais informações em: <<http://www.eurojust.europa.eu/about/background/Pages/History.aspx>>. Acesso em 14 out. 2018.

¹¹⁷ Il Trattato di Lisbona ha riconosciuto alla partecipazione il massimo grado di vincolatività giuridica, visto che ne ha fatto un principio fondamentale dell'Unione.

¹¹⁸ the Treaty of Lisbon does not “parliamentarize” the EU institutions of governance and instead, (...), reaches a difficult balance between more democratic input and Member State control.

de decisão mais democrático (PIRIS, 2010). Ele marca o fim de sucessivas mudanças que começaram em 1986 com o Ato Único Europeu e, por fim, ajustaram a estrutura interna e externa da União fazendo com que o “arranjo relativamente rudimentar” dos anos 1950 (STAAB, 2011) se transformasse em uma estrutura pronta para os novos desafios e a nova realidade do século XXI.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta monografia, visou-se explorar a história do projeto de integração europeu desde a sua origem na década de 1950 até a atualidade, passando pela explanação de como ocorre o processo decisório em suas instituições e pela avaliação de sua evolução por meio de novos Tratados que visavam dar-lhe mais transparência, aumentar sua legitimidade e, por fim, democratizá-lo. Assim, após esta análise, fazem-se as seguintes ponderações finais em relação ao tema abordado no presente trabalho.

Primeiramente, entende-se que é importante explorar mais profundamente o contexto em que se insere o processo de integração europeu e não somente como ele se deu, mas principalmente da maneira que ele evoluiu e as novas áreas que as sucessivas alterações de Tratados. Portanto, realizou-se no primeiro capítulo deste trabalho uma explanação sobre a história da integração europeia – que foi retomada no terceiro capítulo dando atenção diretamente ao desenvolvimento da União durante os anos de negociação de novos Tratados. Pôde-se, então, observar que o projeto europeu, sobretudo nas décadas de 1990 e 2000, teve suas competências ampliadas de modo a tornar seus efeitos perceptíveis no cotidiano das cidadãs e cidadãos europeus.

Isto posto, assimila-se, logo, que há uma necessidade intrínseca de democratização e representatividade ligada às novas competências delegadas à União, visto que estas passaram da coordenação de uma área econômica estratégica específica – que era a incumbência imputada à CECA e à CEE – para uma coordenação econômico-político-social que transcende o escopo de atuação de qualquer organização internacional e assemelha-se a um caráter quase-estatal.

Por conseguinte, ao analisar o debate do déficit democrático no segundo capítulo, adotou-se a premissa de que há um déficit democrático na União Europeia. Sendo este efeito sentido não só por acadêmicos da área, mas também por governos de alguns países-membros, fizeram-se necessárias mudanças não só na divisão de poderes entre as instituições da UE, como também uma reforma do processo de formação política e tomada de decisão. Estas não tinham como objetivo apenas a legitimidade das ações tomadas em nível europeu, mas também tornar a União mais próxima aos cidadãos que ela representa. Ambas as conclusões feitas acima levam a responder a primeira hipótese elencada no início desta monografia, a de que a questão do déficit democrático é um ponto crucial para o desenvolvimento da UE e que lhe está fundamentalmente vinculada, de

modo que se torna impossível avançar o projeto europeu sem que haja um fortalecimento concomitante de seus mecanismos de participação cidadã.

Outrossim, as duas apresentações que foram realizadas, tanto o resumo histórico da evolução do bloco europeu no primeiro capítulo quanto a análise dos Tratados entre a década de 1950 à de 1980 no terceiro capítulo, mostraram que a segunda hipótese levantada – a de que a participação popular foi negligenciada no início do projeto europeu – estava, de fato, correta. A princípio, a participação popular não se fazia presente. Este fato, que foi nomeado “consenso passivo”, permitiu que o desenvolvimento do bloco europeu, até a década de 1990, acontecesse sem que os cidadãos dos Estados-membros fossem consultados.

O processo de integração passou, logo, a ser categorizado como um projeto “das elites políticas” desses países. Esta assertiva, não obstante, foi perdendo força à medida que a vontade popular foi se mostrando e a vontade de dar mais legitimidade à União e democratizá-la foi ganhando força e tornando-se tema de debate não só nas conferências intergovernamentais, mas sim junto à população dos Estados-membros. Há de se mencionar, porém, que o interesse popular pela política da União não se fez espontaneamente, mas foi, na verdade, um efeito do questionamento latente à época da eurosclerose (1970-1980) em relação à efetividade do funcionamento das instituições europeias e que se mostrou a partir da primeira rejeição do Tratado de Maastricht em 1992.

Atualmente com o Tratado de Lisboa, como foi observado no fim do terceiro capítulo, fala-se de uma necessidade de um contato contínuo com a sociedade civil em suas diversas formas de representação – seja de forma direta ou por meio de entidades sociais. Esta ideia relaciona-se diretamente à da criação de um *demos* europeu que, por mais que não exista ainda, se apresenta por meio de iniciativas como o novo direito dos cidadãos em propor legislação à Comissão ou mesmo a constante delegação de novas competências ao Parlamento, deixando-o mais forte e, talvez, preparando-o para ser um representante *de facto* de um povo europeu a surgir em um futuro próximo.

Para tanto, pode-se observar que a União Europeia vem tentando fomentar o desenvolvimento de uma cooperação não só estatal, mas também social. Em relação a este ponto, pode-se citar o caso da “personalização” das instituições europeias não só com a criação de novos cargos como os de presidente do Conselho Europeu e a nomeação de

um Alto Representante para os Negócios Estrangeiros, mas também a vinculação do cargo de presidente da Comissão às eleições europeias. Um dos argumentos a favor deste processo, de centralizar certas instituições ou funções na figura de uma pessoa, é o de tornar possível aos cidadãos europeus compreender melhor quem está a frente do que dentro da União – fazendo com que as instituições, antes abstratas, se tornem mais concretas. Para mais, ao associar a nomeação do presidente da Comissão às eleições europeias – a partir da entrada em vigor do Tratado de Lisboa e o sistema dos *Spitzenkandidaten* –, visa-se relacionar o desenvolvimento do *policy-making* europeu à vontade popular e, assim, legitimá-lo.

A despeito da controversa aprovação do Tratado de Lisboa sem a aprovação dos cidadãos – sem a realização de referendos, à exceção da Irlanda, a fim de evitar um novo fiasco –, pode-se concluir que o projeto aprovado na capital portuguesa em 2007, e em vigor desde 2009, fez avançar a pauta democrática no seio da União demonstrando uma resposta desta à questão do déficit levantada há duas décadas. Assim sendo, o Tratado de Reforma não configura apenas o arranjo de anos de novos obstáculos que confrontaram a UE, mas também o estabelecimento de instituições mais sólidas e transparentes que visam, de fato, uma Europa mais “cidadã”. Este “fim de ciclo” dá esperanças de que Lisboa será, por enquanto, o último tratado deste tipo “por um bom tempo” – como previu o ex-primeiro ministro britânico Gordon Brown em 2007 (STAAB, 2011). A apreciação deste e dos demais Tratados serviu, pois, para responder a última hipótese aventada na introdução do presente trabalho, a de que as sucessivas alterações dos Tratados foram as respostas dadas pela União Europeia para aumentar sua legitimidade frente a seus cidadãos ocasionando concomitantemente uma maior democratização de sua formulação e tomada de decisão política.

Finalmente, depreende-se que este trabalho cumpriu seu papel de esclarecer todas as questões que lhe foram propostas a princípio e a elucidar não somente a relevância do objeto de pesquisa, mas também o complexo arranjo de poder que se desenvolveu – e se desenvolve – em um continente cujas dinâmicas influenciam há séculos a evolução da sociedade ocidental.

REFERÊNCIAS

- ALTER, Karen J.; STEINBERG, David. The Theory and Reality of the European Coal and Steel Community. **Buffett Center For International And Comparative Studies Working Paper Series**, [s.l.], v. 07-001, p.1-16, jan. 2007. Disponível em: <<https://buffett.northwestern.edu/research/publications/working-papers/buffett/the-theory-and-reality-of-the-european-coal-and-steel-community.html>>. Acesso em: 01 out. 2018.
- ANDERSON, Christopher J.. When in Doubt, Use Proxies. **Comparative Political Studies**, [s.l.], v. 31, n. 5, p.569-601, out. 1998. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/0010414098031005002>.
- ANDERSON, Christopher J.; KALTENTHALER, Karl C.. The Dynamics of Public Opinion toward European Integration, 1973-93. **European Journal Of International Relations**, [s.l.], v. 2, n. 2, p.175-199, jun. 1996. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/1354066196002002002>.
- AUDEOUD, Olivier. L'acquis communautaire, du mythe à la pratique. **Revue D'études Comparatives Est-ouest**, [s.l.], v. 33, n. 3, p.67-77, 2002. PERSEE Program. <http://dx.doi.org/10.3406/receo.2002.3158>.
- BALLMANN, Alexander; EPSTEIN, David; O'HALLORAN, Sharyn. Delegation, Comitology, and the Separation of Powers in the European Union. **International Organization**, [s.l.], v. 56, n. 3, p.551-574, 30 ago. 2002. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1162/002081802760199881>.
- BAUN, Michael J. The Maastricht Treaty as High Politics: Germany, France, and European Integration. **Political Science Quarterly**, [s.l.], v. 110, n. 4, p.605-624, 1995. Wiley. <http://dx.doi.org/10.2307/2151886>.
- BEER, Gerhard. The European Coal and Steel Community: A Political and Legal Innovation. **The Yale Law Journal**, [s.l.], v. 63, n. 1, p.1-43, nov. 1953. JSTOR. <http://dx.doi.org/10.2307/793562>.
- BEST, Edward. The Treaty of Nice: Not Beautiful but It'll Do. **EIPASCOPE**, [s.l.], n. 1, 2001.

BITSCH, Marie-thérèse. Les difficultés des années 1963-1969. In: _____. **Histoire de la construction européenne**. Paris: Complexe, 2001. p. 289-338.

BÖRZEL, Tanja A.. Mind the gap! European integration between level and scope. **Journal Of European Public Policy**, [s.l.], v. 12, n. 2, p.217-236, abr. 2005. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/13501760500043860>.

BOUWEN, Pieter. The European Commission. In: COEN, David; RICHARDSON, Jeremy. **Lobbying in the European Union: Institutions, Actors, and issues**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2009. pp. 19-38

BROK, Elmar et al. Der Vertrag von Amsterdam. **Wirtschaftsdienst**, Baden-baden, v. 77, n. 7, p.375-389, 1997.

BROWN, Stuart A. Critiques of the Commission: From the Rise of Euroscepticism to the Democratic Deficit. In: _____. **The European Commission and Europe's Democratic Process: Why the EU's Executive Faces an Uncertain Future**. Londres: Palgrave Macmillan Uk, 2016. p. 17-42.

BRUNO, Isabelle. Y a-t-il un pilote dans l'Union ? **Politix**, [s.l.], v. 82, n. 2, pp.95–117, 2008. CAIRN. <http://dx.doi.org/10.3917/pox.082.0095>.

CHRISTIANSEN, Thomas. The European Commission: the European executive between continuity and change. In. RICHARDSON, Jeremy. **European Union: Power and Policy-making**. Oxon: Routledge, 2006. pp. 96-117.

COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPEIA. **Traité instituant la Communauté Économique Européenne et documents annexes**, 25 março 1957. Disponível em : <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=PT>>. Acesso em: 01 out. 2018.

COMUNIDADE EUROPEIA DE AÇO E CARVÃO. **Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier**, 18 abril 1951. Disponível em : <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=FR>>. Acesso em: 01 out. 2018.

CRAM, Laura. Calling the Tune Without Paying the Piper? Social policy regulation: the role of the Commission in European Community social policy. **Policy & Politics**, [s.l.],

v. 21, n. 2, p.135-146, 1 abr. 1993. The Policy Press.
<http://dx.doi.org/10.1332/030557393782453899>.

CROMBEZ, Christophe. The Democratic Deficit in the European Union. **European Union Politics**, [s.l.], v. 4, n. 1, p.101-120, mar. 2003. SAGE Publications.
<http://dx.doi.org/10.1177/1465116503004001583>.

D'ATENA, Antonio. Una costituzione senza costituzione per l'Europa. **Diritto e Società**, [s.l.], v. 01, n. 2, p.191-212, jan. 2009.

DEDMAN, Martin J. From the Common Market and the Treaties of Rome (1957) to the first enlargement (1973). In: _____. **The Origins and Development of the European Union 1945-2008: A History of European Integration**. Oxon: Routledge, 2010. pp. 82-108.

DEDMAN, Martin J. German rearmament, the European Defence Community and the demise of the European army, 1950–54. In: _____. **The Origins and Development of the European Union 1945-2008: A History of European Integration**. Oxon: Routledge, 2010. pp. 62-81.

DEDMAN, Martin J. The Schuman Plan (1950) and the European Coal and Steel Community (1951). In: _____. **The Origins and Development of the European Union 1945-2008: A History of European Integration**. Oxon: Routledge, 2010. pp. 51-61.

DEHOUSSE, Franklin. Le traité de Nice et la déclaration de Laeken. **Courrier Hebdomadaire Du Crisp**, [s.l.], v. 1735, n. 30, p.5-44, 2001. CAIRN.
<http://dx.doi.org/10.3917/cris.1735.0005>.

DEHOUSSE, Franklin; GHEMAR, Katelyne. Le Traité de Maastricht et les relations extérieures de la Communauté européenne. **European Journal Of International Law**, [s.l.], v. 2, n. 5, p.151-172, 1994.

DEHOUSSE, Renaud; MAGNETTE, Paul. The history of EU institutions: Six decades of institutional change. In: PETERSON, John; HODSON, Dermot. **The Institutions of the European Union**. Oxford: Oxford University Press, 2017. pp. 30–54.

DENORD, François; SCHWARTZ, Antoine. L'économie (très) politique du traité de Rome. **Politix**, [s.l.], v. 89, n. 1, p.35-56, 2010. CAIRN.
<http://dx.doi.org/10.3917/pox.089.0035>.

DINAN, Desmond. **Encyclopedia of the European Union**. Londres: Macmillan Reference Ltd, 1998.

DÖRING, Holger. The Composition of the College of Commissioners. **European Union Politics**, [s.l.], v. 8, n. 2, p.207-228, jun. 2007. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/1465116507076430>.

DOWN, Ian; WILSON, Carole J. From 'Permissive Consensus' to 'Constraining Dissensus': A Polarizing Union?. **Acta Politica**, [s.l.], v. 43, n. 1, p.26-49, 24 mar. 2008. Springer Nature. <http://dx.doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500206>.

DUNLEAVY, Patrick. Explaining the Centralization of the European Union: A Public Choice Analysis. In: MOSER, Peter; SCHNEIDER, Gerald; KIRCHGÄSSNER, Gebhard. **Decision Rules in the European Union: A Rational Choice Perspective**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2000. p. 163-192.

DUNN, John. Legitimacy and Democracy in the World Today. In: TANKEBE, Justice; LIEBLING, Alison. **Legitimacy and Criminal Justice**. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 7-18.

EGENBERG, Morten. The European Commission. In: CINI, Michelle; BORROGÁN, Nieves Pérez-solórzano. **European Union Politics**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2010. p. 125-140.

EGENBERG, Morten. The European Commission. In: CINI, Michelle; BORROGÁN, Nieves Pérez-solórzano. **European Union Politics**. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 125-137.

ENDO, Ken. The Power Constraints upon the Commission Presidency. In: _____. **The Presidency of the European Commission under Jacques Delors: The Politics of Shared Leadership**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 1999. p. 66-83.

FABBRINI, Sergio. The European Union and the Puzzle of Parliamentary Government. **Journal Of European Integration**, [s.l.], v. 37, n. 5, p.571-586, 26 mar. 2015. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/07036337.2015.1019877>.

FARRELL, Henry; HÉRITIER, Adrienne. **The Invisible Transformation of Codecision: Problems of Democratic Legitimacy**. Estocolmo: Sieps, 2003. Disponível

em: <<http://www.sieps.se/publikationer/2003/the-invisible-transformation-of-codecision-problems-of-democratic-legitimacy-20037/>>. Acesso em: 06 set. 2018.

FEATHERSTONE, Kevin. Jean Monnet and the 'Democratic Deficit' in the European Union. *Jcms: Journal of Common Market Studies*, [s.l.], v. 32, n. 2, p.149-170, jun. 1994. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-5965.1994.tb00491.x>.

FERRI, Delia. L'Unione europea sulla strada della democrazia partecipativa? **Rivista di Studi Giuridici e Politici**, [s.l.], n. 02, p.297-340, abr. 2011. Disponível em: <http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Rivista_2_2011/Ferri.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2018.

FLIGSTEIN, Neil; MCNICHOL, Jason. The Institutional Terrain of the European Union. In: SANDHOLTZ, Wayne; SWEET, Alec Stone. **European Integration and Supranational Governance**. Nova Iorque: Oxford University Press, 1998. p. 59-91.

FLIGSTEIN, Neil; SWEET, Alec Stone. Institutionalizing the Treaty of Rome. In: SWEET, Alec Stone; SANDHOLTZ, Wayne; FLIGSTEIN, Neil. **The Institutionalization of Europe**. Oxford: Oxford University Press, 2001. pp. 29-55.

FØLLESDAL, Andreas; HIX, Simon. Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Jcms: Journal of Common Market Studies*, [s.l.], v. 44, n. 3, p.533-562, set. 2006. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-5965.2006.00650.x>.

GRANDE, Edgar. Demokratische Legitimation und europäische Integration. **Leviathan**, [s.l.], v. 24, n. 3, p.339-360, 1996.

GRAY, Mark; STUBB, Alexander. Keynote Article: The Treaty of Nice - Negotiating a Poisoned Chalice? **Jcms: Journal of Common Market Studies**, [s.l.], v. 39, n. 1, p.5-23, set. 2001. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/1468-5965.39.s1.2>.

HAAS, Ernst B. Does Constructivism Subsume Neo-functionalism? In: CHRISTIANSEN, Thomas; JØRGENSEN, Knud Erik; WIENER, Antje. **The Social Construction of Europe**. Wiltshire: Sage Publications Ltd, 2001. p. 22-31.

HALLER, Max. Living in Two Different Worlds? The Increasing Split Between Elites and Citizens About European Integration. In: _____. **European Integration as an Elite Process: The Failure of a Dream?** Nova Iorque: Routledge, 2008.

HAYES-RENSHAW, Fiona. The Council of Ministers: Conflict, consensus, and continuity. In: PETERSON, John; HODSON, Dermot. **The Institutions of the European Union**. Oxford: Oxford University Press, 2017. p. 80-107.

HAYES-RENSHAW, Fiona. WALLACE, Helen. Who does what? In: _____. **The Council of Ministers**. Nova Iorque: Palgrave MacMillian, 2006. p. 80-107.

HEN, Christian; LÉONARD, Jacques. La logique de l'Union : une intégration politique élargie. In: _____. **L'Union européenne**. Paris: La Découverte, 2004. pp. 35-53

HETTNE, Jörgen; LANGDAL, Fredrik. **Vad innebär reformfördraget?** Sieps, [s.l.], v. 4, n. 0, p.1-10, ago. 2007. Disponível em: <<http://www.sieps.se/publikationer/2007/vad-innebar-reformfordraget-20074epa/>>. Acesso em: 24 set. 2018.

HIX, Simon. Executive Politics. In: _____. **The Political System of the European Union**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 1999. p. 21-55.

HIX, Simon. Introduction: Explaining the EU Political System. In: _____. **The Political System of the European Union**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2005. p. 1-26.

HIX, Simon; KREPPEL, Amie; NOURY, Abdul. The Party System in the European Parliament: Collusive or Competitive?. Jcms: **Journal of Common Market Studies**, [s.l.], v. 41, n. 2, p.309-331, abr. 2003. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/1468-5965.00424>.

HIX, Simon; NOURY, Abdul G.; ROLAND, Gérard. Development of the European Parliament. In: _____. **Democratic Politics in the European Parliament**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2007. p. 12-31.

HIX, Simon; NOURY, Abdul; ROLAND, Gerard. Dimensions of Politics in the European Parliament. **American Journal Of Political Science**, [s.l.], v. 50, n. 2, p.494-520, abr. 2006. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-5907.2006.00198.x>.

HOBOLT, Sara B.. A vote for the President? The role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections. **Journal Of European Public Policy**, [s.l.], v. 21, n. 10, p.1528-1540, 17 jul. 2014. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2014.941148>.

HOFMANN, Andreas; WESSELS, Wolfgang. Eine dauerhafte Verfassung für Europa? Die Beantwortung konstitutioneller Grundfragen durch den Vertrag von Lissabon. In:

DECKER, Frank; HÖRETH, Marcus. **Die Verfassung Europas**: Perspektiven des Integrationsprojekts. Wiesbaden: Vs Verlag Für Sozialwissenschaften, 2009. p. 69-98.

HOOGE, Liesbet; RAUH, Christian. The Commission services: A powerful permanent bureaucracy. In: PETERSON, John; HODSON, Dermot. **The Institutions of the European Union**. Oxford: Oxford University Press, 2017. p. 187-212.

HÖRETH, Marcus; SONNICKSEN, Jared. Making and Breaking Promises: The European Union under the Treaty of Lisbon. **ZEI Discussion Paper**, C181, p.1-27, 2008.

HRBEK, Rudolf. Der Vertrag von Nizza: Eine weitere Etappe im europäischen Integrationsprozess. **Wirtschaftsdienst**, Heidelberg, v. 81, n. 1, p.21-29, 2001. Disponível em: <<https://www.econstor.eu/handle/10419/40812>>. Acesso em: 25 set. 2018.

JACOBSSON, Kerstin. Den problematiska demokratin i EU. **Framtider**, Estocolmo, n. 1, 2009.

JOHANSSON, Karl Magnus. Varför är det nödvändigt att forska om Europeiska unionen? In: JERNECK, Magnus; BADERSTEN, Björn. Kontraster och nyanser: Svensk statsvetenskap i brytningstid. Lund: **Statsvetenskaplig Tidskrift**, 2010. p. 633-644. Disponível em: <<http://journals.lub.lu.se/index.php/st/article/download/8608/7746/>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

KANT, Immanuel. Toward Perpetual Peace. In: KARMIS, Dimitrios; NORMAN, Wayen. **Theories of Federalism: A Reader**. Nova Iorque: Palgrave MacMillan, 2005. pp. 87-101.

KLEIN, Ansgar; LAHUSSEN, Christian. Einführung: Identitäts- und Gemeinschaftsbezüge als Herausforderung europäischer Integration. In: KLEIN, Ansgar et al. **Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa**. Opladen: Leske + Budrich, 2003. pp. 251–256.

KOVÁŘ, Jan; KOVÁŘ, Kamil. National or European? EP Election Campaign Themes in the News Media. **European Electoral Studies**, [s.l.], v. 7, n. 1, p.30-41, 2012.

KRÖGER, Sandra; FRIEDRICH, Dawid. Democratic representation in the EU: two kinds of subjectivity. **Journal Of European Public Policy**, [s.l.], v. 20, n. 2, p.171-189, 15 jan. 2013. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2013.746112>.

KWIECIEŃ, Roman. The Primacy of European Union Law Over National Law Under the Constitutional Treaty. In: DANN, Philipp; RYNKOWSKI, Michał. **The Unity of the European Constitution**. Heidelberg: Springer-verlag Berlin Heidelberg, 2006. p. 67-86.

LAFFAN, Brigid; MAZEY, Sonia. The European Union: reaching an equilibrium? In: RICHARDSON, Jeremy. **European Union: Power and Policy-making**. Oxon: Routledge, 2006. pp. 30-53.

LANGDAL, Fredrik. **Nationella parlament och beslutsfattande på europeisk nivå**. Estocolmo: Sieps, 2003.

LARSSON, Torbjörn. EU:s nya grundlag: från maktalans till rådsdominans. In: THOMAS, Bull et al. **En konstitution för Europa? Reflektioner**. Estocolmo: Sieps, 2004. pp. 37-78. Disponível em: <<http://www.sieps.se/publikationer/2004/en-konstitution-for-europa-reflektioner-20043-7/>>. Acesso em: 24 set. 2018.

LASSALLE, Deborah; LEVRAT, Nicolas. Un triangle à quatre côtés : L'équilibre institutionnel et le conseil Européen. **Journal Of European Integration**, [s.l.], v. 26, n. 4, pp.431–450, dez. 2004. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/0703633042000306553>.

LEINEN, Jo. Das Europäische Parlament und der Vertrag von Lissabon. In: LEIßE, Olaf. **Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon**. Wiesbaden: Vs Verlag Für Sozialwissenschaften, 2010. pp. 97-113.

LENAERTS, Koen. Some Reflections on the Separation of Powers in the European Community. **Common Market Law Review**, v. 28, n. 1, p.11-35, 1991.

LEWIS, Jeffrey. The methods of community in EU decision-making and administrative rivalry in the Council's infrastructure. **Journal Of European Public Policy**, [s.l.], v. 7, n. 2, p.261-289, jan. 2000. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/135017600343197>.

LODGE, Juliet. The Single European Act: Towards a New Euro-Dynamism? **Jcms: Journal of Common Market Studies**, [s.l.], v. 24, n. 3, p.203-223, mar. 1986. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-5965.1986.tb00094.x>.

LORD, Christopher J. The aggregating function of political parties in EU decision-making. **Living Reviews In European Governance**, [s.l.], v. 5, n. 3, p.5-33, 2010. Disponível em: <<http://www.livingreviews.org/lreg-2010-3>>. Acesso em: 04 set. 2018.

LUDLOW, N. Piers. Challenging French Leadership in Europe: Germany, Italy, the Netherlands and the Outbreak of the Empty Chair Crisis of 1965-1966. **Contemporary European History**, [s.l.], v. 8, n. 2, p.231-248, jul. 1999.

MAJONE, Giandomenico. Regleringarnas legitimitet. In: AGNÉ, Hans et al. **Demokrati på europeisk nivå?** Estocolmo: Fritzes, 1998. pp. 75-102.

MASON, Henry L. Legal Structure. In: _____. **The European Coal and Steel Community: Experiment in Supranationalism**. A Haia: Springer Science+business Media Dordrecht, 1955. pp. 35-53.

MCCORMICK, John. What is the European Union? In: _____. **Understanding the European Union: A Concise Introduction**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2002. pp. 1-28.

MÉGRET, Jacques. La fusion des Exécutifs des Communautés européennes. **Annuaire Français de Droit International**, [s.l.], v. 11, n. 1, p.692-709, 1965. PERSEE Program. <http://dx.doi.org/10.3406/afdi.1965.1842>.

MONNET, Jean. The Action Committee for the United States of Europe (1955-1975). In: _____. **Memoirs**. Nova Iorque: Doubleday & Company Inc, 1978. p. 405-430.

MORAVCSIK, Andrew. Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation. **Center For European Studies Working Paper Series**, Cambridge, Ma, n. 52, p.01-79, set. 1994. Disponível em: <<http://aei.pitt.edu/9151/>>. Acesso em: 25 jun. 2018.

MORAVCSIK, Andrew; NICOLAÏDIS, Kalypso. Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions. **Jcms: Journal of Common Market Studies**, [s.l.], v. 37, n. 1, p.59-85, mar. 1999. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/1468-5965.00150>.

MÖRTH, Ulrika. Ett konstitutionellt fördrag för EU: Nödvändigt men otillräckigt. In: THOMAS, Bull et al. **En konstitution för Europa? Reflektioner**. Estocolmo: Sieps, 2004. pp. 79-110. Disponível em: <<http://www.sieps.se/publikationer/2004/en-konstitution-for-europa-reflektioner-20043-7/>>. Acesso em: 24 set. 2018.

NERGELIUS, Joakim. EU:s nya grundlag: från maktalans till rådsdominans. In: THOMAS, Bull et al. **En konstitution för Europa?** Reflektioner. Estocolmo: Sieps, 2004. pp. 7-36. Disponível em: <<http://www.sieps.se/publikationer/2004/en-konstitution-for-europa-reflektioner-20043-7/>>. Acesso em: 24 set. 2018.

NERGELIUS, Joakim. Lissabonfördraget och maktbalansen mellan EU:s institutioner. **Europapolitisk Analys**, [s.l], n. 7, p.1-6, jan. 2008. Disponível em: <<http://sieps.se/publikationer/2008/lissabonfordraget-och-maktbalansen-mellan-eus-institutioner-20087epa/>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

NISKANEN, William A. Bureaucratic Behavior in a Competitive Environment. In: _____. **Bureaucracy and Representative Government**. New Brunswick: Aldine Transaction, 2007.

NORRIS, Pippa. Representation and the democratic deficit. **European Journal Of Political Research**, [s.l.], v. 32, n. 2, p.273-282, out. 1997. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/1475-6765.00342>.

NUGENT, Neill. At the Heart of the Union. In: _____. **At the Heart of the Union: Studies of the European Commission**. Hampshire: Macmillan Press Ltd, 1997. p. 1-26.

NUGENT, Neill. Setting the Scene: The 'Crises', the Challenges, and Their Implications for the Nature and Operation of the EU. In: _____. **The Government and Politics of the European Union**. 8. ed. Londres: Palgrave Macmillan, 2017. p. 1-19.

NUGENT, Neill. The Institutions and Political Actors of the European Union. In: _____. **The Government and Politics of the European Union**. 8. ed. Londres: Palgrave Macmillan, 2017. p. 127-298.

NUGENT, Neill. The leadership capacity of the European Commission. **Journal Of European Public Policy**, [s.l.], v. 2, n. 4, p.603-623, dez. 1995. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/13501769508407009>.

NUGENT, Neill; RHINARD, Mark. An Overview of the Commission. In: _____. **The European Commission**. Londres: Palgrave Macmillan Uk, 2015. p. 9-21.

OSKARSON, Maria. Tiden går men skillnaderna består: Skiljelinjer i attityder till europeisk integration. In: BERG, Linda; LINDAHL, Rutger. **Förhoppningar och**

farhågor: Sveriges första 20 år i EU. Gotemburgo: Centrum För Europaforskning Vid Göteborgs Universitet, 2014. pp. 59–78.

PARLAMENTO EUROPEU. **Manual do Processo Legislativo Ordinário**. 2017. Disponível em: <<http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/051bd478-225d-4552-be4e-87e3ab677c79/handbook-olp-pt.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2018.

PETERSON, John. The Santer era: the European Commission in normative, historical and theoretical perspective. **Journal Of European Public Policy**, [s.l.], v. 6, n. 1, p.46-65, jan. 1999. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/135017699343793>.

PETERSON, John; BOMBERG, Elizabeth. Institutions, Rules, Norms. In: _____. **Decision-making in the European Union**. Nova Iorque: St. Martin s Press, Inc., 1999. pp. 31-59.

PETERSON, John; SHACKLETON, Michael: The EU's Institutions: An Overview. In: _____. **The Institutions of the European Union**. Oxford: Oxford University Press, 2002, pp. 1–20.

PIRIS, Jean-claude. The origins and birth of the Lisbon Treaty. In: _____. **The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 7-70.

POLLACK, Mark A.. A Blairite Treaty: Neo-Liberalism and Regulated Capitalism in the Treaty of Amsterdam. **European Integration After Amsterdam**, [s.l.], p.266-289, 16 mar. 2000. Oxford University Press. <http://dx.doi.org/10.1093/0198296401.003.0014>.

PRIKS, Mikael. **EU:s nya konstitution: ett nationalekonomiskt perspektiv**. Estocolmo: Sieps, 2005. Disponível em: <<http://www.sieps.se/publikationer/2005/eus-nya-konstitution---ett-nationalekonomiskt-perspektiv-20051/>>. Acesso em: 25 set. 2018.

RINGE, Nils. Who Decides, and How? Preferences, Uncertainty, and Policy Choice in the European Parliament. In: _____. **Who Decides, and How? Preferences, Uncertainty, and Policy Choice in the European Parliament**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2010. p. 1-24.

RISSE, Thomas; KLEINE, Mareike. Assessing the Legitimacy of the EU's Treaty Revision Methods. **Jcms: Journal of Common Market Studies**, [s.l.], v. 45, n. 1, p.69-80, mar. 2007. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-5965.2007.00703.x>.

RITTBERGER, Berthold. The Creation and Empowerment of the European Parliament*. Jcms: **Journal of Common Market Studies**, [s.l.], v. 41, n. 2, p.203-225, abr. 2003. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/1468-5965.00419>.

SABATHIL, Gerhard; JOOS, Klemens; KEßLER, Bernd. Directorates General and Services: the administrative structure of the Commission. In: _____. **The European Commission: An Essential Guide to the Institution, the Procedures and the Policies**. Londres: Kogan Page, 2008. pp. 43-58.

SABATHIL, Gerhard; JOOS, Klemens; KEßLER, Bernd. The Commission and the other institutions and bodies of the European Union. In: _____. **The European Commission: An Essential Guide to the Institution, the Procedures and the Policies**. Londres: Kogan Page, 2008. pp. 1-34.

SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio. From a Deficit of Democracy to a Technocratic Order: The Postcrisis Debate on Europe. **Annual Review Of Political Science**, [s.l.], v. 20, n. 1, p.351-369, 11 maio 2017. Annual Reviews. <http://dx.doi.org/10.1146/annurev-polisci-061915-110623>.

SAURON, Jean-luc. Les Institutions de l'Union. In: SAURON, Jean-luc et al. **Comprendre l'Union européenne: Institutions, Politiques, Droit**. Paris: La Documentation Française, 2016. pp. 22-53.

SCHMIDT, Susanne K.. Only an Agenda Setter? **European Union Politics**, [s.l.], v. 1, n. 1, p.37-61, fev. 2000. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/1465116500001001003>.

SCHMITT, Hermann; HOBOLT, Sara; POPA, Sebastian Adrian. Does personalization increase turnout? Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections. **European Union Politics**, [s.l.], v. 16, n. 3, p.347-368, 4 jun. 2015. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/1465116515584626>.

SCHUMAN, Robert. **Declaração Schuman de 9 de Maio de 1950**. 1950. Disponível em: <<https://www.robert-schuman.eu/en/declaration-of-9-may-1950/pt>>. Acesso em: 19 jul. 2018.

SCULLY, Roger. The European Parliament. In: CINI, Michelle; BORROGÁN, Nieves Pérez-solórzano. **European Union Politics**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2010. p. 162-175.

SEIKEL, Daniel. Wie Die Europäische Kommission Supranationales Recht Durchsetzt: Der Konflikt Um Die Liberalisierung Des Öffentlich-Rechtlichen Bankenwesens in Deutschland. **Politische Vierteljahresschrift**, [s.l.], v. 54, n. 2, p.292-316, 2013. Disponível em: <www.jstor.org/stable/24201233>. Acesso em: 25 ago. 2018.

SHACKLETON, Michael. The Politics of Codecision. Jcms: **Journal of Common Market Studies**, [s.l.], v. 38, n. 2, p.325-342, jun. 2000. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/1468-5965.00222>.

SHERINGTON, Philippa. The Structure of the Council. In: _____. **The Council of Ministers**. Nova Iorque: Wellington House, 2000. p. 34-53.

SIUNE, Karen; SVENSSON, Palle. The Danes and the Maastricht treaty: The Danish EC referendum of June 1992. **Electoral Studies**, [s.l.], v. 12, n. 2, p.99-111, jun. 1993. Elsevier BV. [http://dx.doi.org/10.1016/0261-3794\(93\)90012-9](http://dx.doi.org/10.1016/0261-3794(93)90012-9).

SMITH, Mitchell P. The Commission Made Me Do It: The European Commission as a Strategic Asset in Domestic Politics. In: NUGENT, Neill. **At the Heart of the Union: Studies of the European Commission**. Hampshire: Macmillan Press Ltd, 1997. p. 167-186.

STAAB, Andreas. Institutions. In: _____. **The European Union Explained: Institutions, Actors, Global Impact**. Bloomington: Indiana University Press, 2011. p. 47-88.

STAAB, Andreas. The evolution of the European Union. In: _____. **The European Union Explained: Institutions, Actors, Global Impact**. Bloomington: Indiana University Press, 2011. p. 3-46.

STASAVAGE, David. Does Transparency Make a Difference? The Example of the European Council of Ministers. In: HOOD, Christopher; HEALD, David. **Transparency: The Key to Better Governance?** [s.l.]: British Academy, 2006. p.164-179.

STIE, Anne Elizabeth. Openness and transparency. In: _____. **Democratic Decision-making in the EU: Technocracy in disguise?**. Oxon: Routledge, 2013. p. 122-137.

THIEM, Janina. Repräsentation und Delegation im EP. In: _____. **Nationale Parteien im Europäischen Parlament: Delegation, Kontrolle und politischer Einfluss**. Wiesbaden: Vs Verlag Für Sozialwissenschaften, 2009. p. 75-98.

TORSTENSSON, Gösta. **Mer eller mindre demokrati?** Skogås: Gausta Förlag, 2008.

TYLER, Tom R.; JACKSON, Jonathan. Popular legitimacy and the exercise of legal authority: Motivating compliance, cooperation, and engagement. **Psychology, Public Policy, And Law**, [s.l.], v. 20, n. 1, p.78-95, 2014. American Psychological Association (APA). <http://dx.doi.org/10.1037/a0034514>.

UNIÃO EUROPEIA. **Assuntos institucionais**. 2018. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/topics/institutional-affairs_pt>. Acesso em: 25 jul. 2018.

UNIÃO EUROPEIA. **Traité instituant la Communauté Économique Européenne et documents annexes**, 25 março 1957. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=GA>>. Acesso em: 11 out. 2018.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Amsterdã**, 2 outubro 1997. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_pt.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2018.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Lisboa**, 17 dezembro 2007. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=PT>>. Acesso em: 06 ago. 2018.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Nice**, 26 fevereiro 2001. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12001C/TXT&from=PT>>. Acesso em: 11 out. 2018.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa**, 2004. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_establishing_a_constitution_for_europe_pt.pdf>. Acesso em: 13 out. 2018.

USHER, John A. Assessment of the Treaty of Nice: Goals of Institutional Reform. In: ANDENAS, Mads; USHER, John A. **The Treaty of Nice and beyond: Enlargement and Constitutional Reform**. Oregon: Hart Publishing, 2003. pp. 183-206.

VERNON, Raymond. The Schuman Plan: Sovereign Powers of the European Coal and Steel Community. **The American Journal Of International Law**, [s.l.], v. 47, n. 2, pp.183-202, abr. 1953. JSTOR. <http://dx.doi.org/10.2307/2194820>.

WALLACE, Helen. An Institutional Anatomy and Five Policy Modes. In: WALLACE, Helen; WALLACE, William; POLLACK, Mark A.. **Policy-Making in the European Union**. Oxford: Oxford University Press, 2005. pp. 49–87.

WARLOUZET, Laurent. Relancer la CEE avant la Chaise vide: Néo-fonctionnalistes vs. fédéralistes au sein de la Commission européenne (1964–1965). **Journal Of European Integration History**, [s.l.], v. 14, n. 1, p.69-87, 2008. Nomos Verlag. <http://dx.doi.org/10.5771/0947-9511-2008-1-69>.

WEIDENFELD, Werner. Die Europäische Union und ihre föderale Gestalt: Historische Entwicklung, gegenwärtige Ausprägung und künftige Herausforderungen. In: HÄRTEL, Ines. **Handbuch Föderalismus: Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt. Band IV: Föderalismus in Europa und der Welt**. Berlin: Springer-verlag, 2012. pp. 3–36.

WERNER, Benjamin. Die Gründe für den Erfolg der judikativen Integration im Bereich Unternehmenskontrolle. In: _____. **Der Streit um das VW-Gesetz: Wie Europäische Kommission und Europäischer Gerichtshof die Unternehmenskontrolle liberalisieren**. Frankfurt Am Main: Campus Verlag GmbH, 2013. p. 173-190.

WESSELS, Wolfgang. Die Europäische Union: Bedeutung und Ansatz. In: _____. **Das politische System der Europäischen Union**. Wiesbaden: Vs Verlag Für Sozialwissenschaften, 2008. pp. 15–49.

WESSELS, Wolfgang. Entstehung und Entwicklung der institutionellen Architektur: historische Wegmarken. In: _____. **Das politische System der Europäischen Union**. Wiesbaden: Vs Verlag Für Sozialwissenschaften, 2008. pp. 51–113.

WEST, Daniel. EU – den europeiska unionen. In: _____. **Samhällskunskap 1b**. Estocolmo: Liber Ab, 2011. pp. 172–190.

WOYKE, Wichard. Zur Geschichte der westeuropäischen Integrationsprozesses. In: _____. **Die Europäische Gemeinschaft: Entwicklung und Stand Ein Grundriß**. Opladen: Leske + Budrich, 1989. p. 25-58.

YATAGANAS, Xenophon A. The Treaty of Nice: The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union-A Continental Perspective. **European Law Journal**, [s.l.], v. 7, n. 3, p.242-291, set. 2001. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/1468-0386.00130>.

ANEXO A – LISTA DE DIRETÓRIOS-GERAIS DA COMISSÃO EUROPEIA

Em agosto de 2018, segundo o portal *online* da Comissão Europeia¹¹⁹, havia:

31 diretórios-gerais	
• Ação Climática (Clima); • Agricultura e Desenvolvimento rural (AGRI); • Ambiente (ENV); • Assuntos Económicos e Financeiros (ECFIN); • Assuntos Marítimos e Pescas (MARE); • Centro Comum de Investigação (CCI); • Comércio (TRADE); • Comunicação (COMM); • Concorrência (COMP); • Cooperação Internacional e Desenvolvimento (DEVCO); • Educação, Juventude, Desporto e Cultura (EAC); • Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão (EMPL); • Energia (ENER); • Estabilidade Financeira, Serviços Financeiros e União dos Mercados de Capitais; • Eurostat – Estatísticas europeias (EUROSTAT); • Fiscalidade e União aduaneira (TAXUD);	• Informática (DIGIT); • Interpretação (SCIC); • Investigação e Inovação (RTD); • Justiça e Consumidores (JUST); • Mercado Interno, Indústria, Empreendedorismo e PME (GROW); • Migração e Assuntos internos (HOME); • Mobilidade e Transportes (MOVE); • Orçamento (BUDG); • Política Europeia de Vizinhança e Negociações de Alargamento (NEAR); • Política regional e urbana (REGIO); • Proteção Civil e Operações de Ajuda Humanitária Europeias (ECHO); • Recursos Humanos e Segurança (HR); • Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias (CONNECT); • Saúde e segurança dos alimentos (SANTE); • Tradução (DGT).

¹¹⁹ Lista disponível em: <https://ec.europa.eu/info/departments_pt>. Acesso em 06 ago. 2018.