

UNIÃO EUROPEIA – UE
FORMAÇÃO HISTÓRICA E INSTITUCIONAL, CRISE ATUAL, DISSENSO E *BREXIT*

EUROPEAN UNION - EU
HISTORICAL AND INSTITUTIONAL FORMATION, CURRENT CRISIS, DISSENT AND
BREXIT

Antônio Celso Alves Pereira¹

Resumo: O presente texto tem como objetivo discutir a formação histórica e institucional da União Europeia, bem como estudar os elementos que conformam a crise que, atualmente, ameaça a continuidade da instituição e projetam, com o precedente estabelecido em razão da retirada voluntária do Reino Unido da condição de Estado-membro da entidade (*Brexit*), cenários adversos sobre o futuro da integração econômica e política dos 27 Estados que a compõem.

Palavras-chave: Europa. Comunidade Econômica Europeia. União Europeia. Instituições Europeias. Crise da Zona do Euro. *Brexit*.

Abstract: This text aims to discuss the historical and institutional formation of the European Union, as well as to study the elements that make up the crisis that currently threatens the institution's continuity and project, with the precedent established due to the voluntary withdrawal of the United Kingdom from the condition of Member State of the entity (*Brexit*), adverse scenarios on the future of economic and political integration of the 27 States that comprise it.

Keywords: Europe. European Economic Community. European Union. European Institutions. Eurozone crisis. *Brexit*.

*Vista de fora, a União Europeia
continua a ser uma fonte de esperança
e oportunidade, bem como de segurança
e estabilidade para todos os povos que
lhe estão a leste e a sul. Vista de dentro,
contudo, parece-se mais com uma
fortaleza ameaçada.*

Tony Judt

¹ Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Veiga de Almeida.

1 INTRODUÇÃO

O presente texto tem como objetivo discutir a formação histórico-institucional da União Europeia, bem como analisar a crise que atualmente ameaça seu futuro e, entre outros fatores, o perigoso precedente estabelecido com a retirada voluntária do Reino Unido da condição de Estado-membro da entidade – *Brexit*.²

Os atuais transtornos que recaem sobre a União Europeia derivam, dentre outros elementos, da recorrente ação, em seu âmbito, dos movimentos euroceticistas, que, alicerçados no nacionalismo tradicional e nos partidos europeus de ultradireita, xenófobos e populistas, alimentam a crise e o dissenso no interior do bloco e projetam cenários adversos sobre o futuro da integração econômica e política dos 27 Estados que a compõem.

Problemas econômicos e financeiros, a tragédia dos fluxos migratórios na direção de Estados-membros da UE, questões de segurança decorrentes, principalmente, do terrorismo internacional, agregam-se para agravar esse quadro. Por outro lado, é importante assinalar o fato de que a crise da Zona do Euro, desencadeada a partir de 2007/2008, provocou uma politização sem precedentes na dinâmica do bloco, pois “nunca antes políticas europeias tiveram um efeito tão direto e tão negativo na prosperidade econômica dos Estados-membros como através das medidas de austeridade impostas aos países altamente endividados e que receberam ajudas financeiras da EU e do FMI”.³

No correr do presente texto, pretendo, como acima mencionado, analisar a atual crise que ameaça a União Europeia e, ao cabo, apresentar uma conclusão que terá como centralidade arguir se a UE conseguirá sustentar seus atuais fundamentos, avançar na integração política, e, com isso, projetar a força de sua economia, o poder, a tradição e a grandeza de suas ciências e cultura para além das fronteiras do bloco, em um mundo que passa por profundas e velozes transformações.

Nessa direção, para que se possa propor adequada reflexão sobre o tema, julgo conveniente, de início, tentar responder às seguintes perguntas: o que é a ideia de Europa? O que foi e hoje é a Europa? Em seguida, discutir o processo que redundou na formação da

² O termo *Brexit*, acrônimo formado na língua inglesa pela junção das palavras *Britain* (Grã-Bretanha) e *exit*, que significa saída. A expressão foi criada a partir de outro acrônimo, *Grexit*, ou seja, durante a crise da zona do euro falava-se na possível retirada da Grécia da União Europeia.

³ CONCEIÇÃO, Eugénia. *O Futuro da União Europeia*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2016, p.34-35.

União Europeia, a sua estrutura institucional, bem como a sua natureza jurídica atípica e as falhas que, segundo Castells,⁴ incidiram no processo de construção do projeto europeu e as questões que afetam o seu progresso e continuidade.

Antes de encerrar essas notas introdutórias esclareço que, sob o prisma teórico, utilizarei o institucionalismo histórico como suporte para a análise proposta.⁵

2 A IDEIA DE EUROPA E A CONSTRUÇÃO DO EUROMUNDO

Para responder às indagações acima apontadas devo, preliminarmente, tentar explicar, a partir dos prismas mítico e histórico, o que é a Europa e o que é ser europeu, não em seu sentido meramente geográfico, mas histórico-cultural, político-ideológico e institucional.

A primeira indicação sobre as origens da Europa é mitológica. Neste sentido, como registra Bauman, Zeus, suprema divindade da mitologia grega, caiu de amores pela belíssima princesa Europa, nome semítico que significa pôr do sol. Metamorfoseado de touro, Zeus a raptou e a levou para a ilha de Creta. O pai de Europa, Agenor, rei de Tiro, cidade da Fenícia, ordenou que seus filhos partissem à procura da princesa.⁶ O príncipe Cadmo, irmão de Europa, após navegar até Rhodes, desembarcou na Trácia e percorreu as terras que, mais tarde, receberiam o nome de sua irmã. Nessa empresa ele teria levado o alfabeto fenício à Grécia. Em sua desesperada procura, Cadmo foi a Delfos, pedir ajuda ao Oráculo. Ao perguntar sobre o sumiço da irmã, evasiva, para não perder o respeito e o prestígio dos consulentes, a Pitonisa deu-lhe um conselho prático: “Você não vai encontrá-la. É melhor

⁴ CASTELLS, Manuel. *Ruptura – A crise da democracia liberal*. Tradução de Joana Angélica d’Avila Melo. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 81-95.

⁵ As transformações ocorridas na dinâmica da integração europeia, a partir da criação da União, ocasionaram a construção de novas percepções teóricas sobre o assunto. Desde a criação da Comunidade Econômica Europeia os estudos teóricos sobre a integração estavam firmados inicialmente na teoria funcionalista, posteriormente, no neofuncionalismo e na teoria intergovernamentalista. Na década de 1990, tais propostas teóricas foram substituídas por três escolas institucionalistas – a racional, a histórica e a social construtivista. Como informa Eugénia da Conceição, tais correntes institucionalistas convergem no sentido de que as instituições são consideradas “atores próprios” e, deste modo, influenciam o processo decisório, porém, divergindo na forma como essa influência incide sobre a tomada de decisões. Assim, no plano teórico, diz autora, no atual momento, “nos encontramos agora perante uma fase [...] em que todos os especialistas em Estudos Europeus são institucionalistas”. Op. cit. p. 26.

⁶ Conforme a narrativa mitológica, no cumprimento da missão que o pai lhes confiara, os irmãos de Europa fundaram várias cidades e se estabeleceram nas seguintes regiões: Fênix, na Fenícia (hoje Líbano, Síria e norte de Israel); Cílix, na Cilícia (antiga região da costa sul da Ásia Menor, hoje parte da Anatólia, território turco); e Cadmo, na região que hoje compreende a Grécia.

arranjar uma vaca, segui-la e forçá-la a ir em frente, sem descansar. No lugar em que ela cair exausta, construa uma cidade.

Foi assim, segundo a mitologia, que Tebas foi fundada”.⁷ Considerando a difícil empreitada do príncipe Cadmo, procurar a Europa é uma missão marcada pela *aventura*, tomada esta palavra em seus dois significados, ou seja, na Idade Média expressava um acontecimento inusitado, ocasional, acidental, determinado pela sorte e pelo destino; em seu significado moderno, um evento arriscado, um esforço insólito e jamais tentado. *Aventureiro*, o substantivo altamente ambivalente que daí se derivou, sugere, simultaneamente, astúcia, audácia, determinação e falta de propósito.⁸

Outra explicação sobre a formação da Europa e dos europeus, desta feita bíblica, diz que, após o Dilúvio, Noé, cumprindo ordens de Jeová, distribuiu o mundo entre os seus três filhos, cabendo as terras que hoje compreendem a Europa, a Jafé, cujo nome em hebraico significa *beleza*. Conforme se pode ler no Gênesis, capítulo 9, versículo 7, Deus abençoou a Noé e a seus filhos, dizendo-lhes: “quanto a vocês, sejam fecundos e se multipliquem, povoem e dominem a terra”. Em outra versão, menos elaborada, a construção da Europa foi realizada pelos navegadores fenícios que, com seus navios oceânicos, partindo de sua pequena faixa de costa mediterrânea, de Tiro, Biblos e Sídón, em direção ao oeste, guerreando, comerciando e dominando, teriam tomado posse dos territórios que formariam futuramente a Europa, ou seja, a extremidade ocidental do continente asiático. Nesse sentido, é importante assinalar que foi Heródoto (484-425 a. C) o primeiro a nomear a Europa como espaço geográfico.⁹

Assim, pode-se ver, claramente, que em todas as lendas que envolvem a criação da Europa estão presentes, como asseverou Bauman, a aventura e o espírito aventureiro dos seus realizadores. Foi esse espírito aventureiro, essa ideia permanente de construir a Europa, que levou o europeu a projetar-se na História e mudar o mundo.

De outra forma, passando ao campo historiográfico, vê-se que a Europa é uma realidade consubstanciada por várias heranças antigas. Sem os gregos não existiria a Europa, tal como a conhecemos hoje. Além do vasto legado cultural, há consenso histórico na tese

⁷ BAUMAN, Zygmunt. *Europa*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006, p.7/8.

⁸ *Ibidem*, p. 2

⁹ PERA, Marcello e RATZINGER, Joseph. *Sin Raíces*. Traducción de Bernardo Moreno Carrillo. Barcelona: Ediciones Península, 2005, p. 54.

segunda a qual uma eventual derrota dos gregos na batalha naval Salamina, 480 a. C.,¹⁰ diante da Armada persa, teria ocasionado o fim do incipiente processo de construção da civilização europeia. O continente grego, bem como a Itália, teriam sido ocupados e transformados em unidades políticas ocidentais do Império Persa e governados por sátrapas designados por Xerxes, imperador que se intitulava governador do mundo. “Sem um continente grego livre, a singular cultura da *polis* teria se perdido e levado consigo os próprios valores da então jovem civilização ocidental”.¹¹

Assim, na construção civilizacional da Europa foram determinantes, além da influência política, filosófica e cultural da Grécia, a herança romana e, sobretudo, a contribuição do cristianismo e das tribos germânicas que invadiram o Império Romano e o liquidaram no século V da Era Cristã. Aos homens da Idade Média os romanos legaram sua Arte, a Arquitetura, o Direito Romano, que renasceu na Europa no século XII.

Na história da construção da Europa o cristianismo constitui um fator central e determinante. Com o colapso do Império Romano, a Igreja se impôs pela organização e pelo poder de sua mensagem e ação missionária, como motor da reconstrução da Europa Ocidental, unificando elementos religiosos e culturais judaicos, gregos, romanos e bárbaros, para formar a *respublica christiana*, expressão da unidade religiosa do Ocidente europeu, a chamada cristandade latina, em uma comunidade amalgamada pelos valores ideológicos da mensagem cristã.

Estes valores estão expressos, entre outros, no reconhecimento da natureza sagrada da vida humana e do papel central da família; a importância da cultura e da educação, elementos que levariam à criação, no século XIII, da universidade, da difusão da escolástica e, da mesma forma, da subordinação do poder político à lei e aos princípios da solidariedade e do bem comum, por seu tempo, a Europa moderna foi a culminância da Europa medieval, sobretudo do processo histórico iniciado com o fim do feudalismo, o início da secularização e da gestação do Estado moderno, a partir do século XIII.

No fim da Idade Média e nos primeiros tempos da Idade Moderna, séculos XV e XVI, importantes acontecimentos convergiram para o continuado processo de construção

¹⁰ Na Batalha Naval ocorrida no estreito de Salamina, provavelmente em 29 de setembro de 480 a. C., a Armada grega, sob o comando de Temístocles (524 a. C – 460 a. C.), derrotou a poderosa Marinha de Guerra do imperador Xerxes I (519 a. C. – 465 a. C.).

¹¹ Ver HANSON, Victor Davis. *Por que o Ocidente venceu – Massacre e cultura da Grécia antiga ao Vietnã*. Tradução de Fernanda Abreu. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002, p. 88.

civilizacional da Europa. Com a publicação póstuma, em 1532, de *O Príncipe*, obra escrita por Maquiavel (1469-1527), em 1513, funda-se a Ciência Política moderna. No contexto do espírito científico renascentista europeu, o anseio pelo conhecimento e a propensão atávica europeia à *aventura* e à expansão propiciaram o aperfeiçoamento de instrumentos náuticos e de técnicas de navegação oceânica, fatos que permitiram aos portugueses e espanhóis empreenderem as grandes viagens e descobertas marítimas, ao mesmo tempo em que emergia o Capitalismo Mercantil e a Ciência Moderna.

Após as guerras religiosas, decorrentes da Reforma, consolidam-se os grandes Estados nacionais no século XVII. Com a Paz de Westfália (1648), que encerrou a Guerra dos Trinta Anos surgiram, simultaneamente, o moderno sistema europeu de Estados, a aceitação do conceito de soberania nos termos elaborados pelos publicistas franceses, especialmente Jean Bodin, e o desenvolvimento do Direito Internacional moderno.¹² A partir daí, a Europa passa a significar expansão, poder e dominação. Constrói-se o Euromundo, o sistema internacional eurocêntrico, que, mais tarde, após o Congresso de Viena de 1815, seria, até 1914, ordenado pelo sistema de equilíbrio de poderes.

O Planeta, como diz Bauman, para os espíritos europeus inquietos, ambiciosos e intrépidos “era o *playground* da Europa”.¹³ Colonizar, significava desnudar e se apropriar de tesouros para os cofres reais, conquistar, com suprema violência, terras para nelas acomodar homens e mulheres para os quais não havia oportunidades de sobrevivência digna no país natal. Paul Valery, em 1922, assim definia o espírito europeu: “Onde quer que o espírito europeu domine, vê-se aparecer o máximo de *necessidades*, o máximo de *trabalho*, o máximo de *capital*, o máximo de *rendimento*, o máximo de *ambição*, o máximo de *poder*, o máximo de *modificação da natureza exterior*, o máximo de *relações de trocas*. Este conjunto de *máximos* é a Europa ou a imagem da Europa”.¹⁴

Esse espírito levou os europeus ao autoconvencimento de sua superioridade étnica, política e cultural sobre todos os outros povos, à arrogância e ao desprezo das outras formas de vida não europeias. Assim, em nome de uma falsa missão civilizatória, praticaram

¹² “O direito internacional é talvez o melhor critério cultural de identificação do europeísmo político, que nele estabeleceu a síntese de todas as suas contradições. As contradições que fizeram nascer o Euromundo num processo de guerra civil entre europeus, e que, em duas guerras civis, a que chamamos mundiais, consumaram a liquidação dos impérios que tinham sido construídos a partir desta plataforma europeia”. MOREIRA, Adriano. *Teoria das Relações Internacionais*. Coimbra: Livraria Almedina, 2002, p. 173.

¹³ BAUMAN, op. cit. p. 19

¹⁴ Ver BIROU, Alain & HENRY, Pau-Marc. *Um Outro Desenvolvimento*. Tradução de Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1987, p. 299.

massacres e outros crimes contra as populações coloniais. Dessa forma, pode-se afirmar que foi a propensão imperial à conquista que levou a Europa Ocidental às guerras civis que a exauriram e a obrigaram a, finalmente, buscar a realização da unidade política, que fora perdida, havia séculos, com o fim do Império Romano do Ocidente, em 476 da Era Cristã.

3 O DESENVOLVIMENTO DO PROJETO DE UNIÃO DOS ESTADOS EUROPEUS

Até chegar ao Tratado de Roma (1957), instrumento jurídico que foi o ponto de partida para a construção da União Europeia, foram séculos de guerras fratricidas, de crimes de toda a ordem perpetrados por reis, imperadores e papas, enfim, por chefes de Estado e de governos de toda a natureza, que culminaram no absurdo de duas guerras mundiais. Historicamente, com o fim do Império Romano do Ocidente, a busca da perdida unidade europeia, a *renovatio imperii*, começou com Carlos Magno (742-814), coroado imperador do Ocidente na noite de Natal do ano 800, renasceu, em 962, com Oto, o Grande (912-962), primeiro imperador Romano-Germânico e, séculos depois, com as fracassadas tentativas, no século XIX, de Napoleão Bonaparte (1769-1821) de submeter a Europa à sua dinastia e, no século XX, de Adolf Hitler (1889-1945), de construir a unidade europeia sob o Terceiro Reich, com o recurso à guerra total e ao extermínio.

A união dos Estados europeus foi defendida, ao longo da história, dentre outros, por Dante (1265-1321), Pierre Dubois (1250-1320), Émeric Crucé (1590-1648), pelos projetos de paz perpétua do abade de Saint Pierre (1658-1743) e de Immanuel Kant (1724-1804). Apesar da afirmação dos Estados nacionais europeus soberanos e expansionistas, a ideia de união da Europa não desapareceu. No Congresso Internacional da Paz, por exemplo, realizado em Paris, em 1849, Victor Hugo (1802-1885) propôs a união europeia sob a forma de Estados Unidos da Europa, organizada nos mesmos princípios da União norte-americana.

No século XIX a Europa era o centro do mundo, governava o planeta. As potências europeias colhiam os frutos da exploração colonial/imperialista. Realizaram a partilha da África, avançaram na dominação da Ásia e, envolvidas em acirrada corrida armamentista, partiram para a disputa interimperialista e a expansão em escala global.

O progresso industrial e as conquistas científicas e tecnológicas desse período, no contexto da Segunda Revolução Industrial, propiciaram consideráveis avanços na construção naval e no aperfeiçoamento dos armamentos. A Alemanha, em decorrência de sua unificação

tardia, chegara atrasada à corrida colonial e, em razão disso, forçara a redistribuição dos territórios sob o controle dos impérios coloniais europeus no Congresso de Berlim de 1894/1895. O governo alemão aproveitara-se do envolvimento da Inglaterra na Guerra dos Bôeres para iniciar seu projeto de construção de uma poderosa Marinha de Guerra e, de acordo com a Lei Militar de 1899, ampliar suas forças terrestres.

A projeção colonial/imperialista da Alemanha se expressava na seguinte assertiva do Kaiser Guilherme II: “*Política mundial como missão, potência mundial como meta, poder naval como instrumento*”.¹⁵ Os acontecimentos que redundaram no período histórico que ficou conhecido como *Paz Armada* (1876/1914) acabaram levando a Europa à Primeira Grande Guerra, conflito que eclodira para pôr fim a todas as guerras, conforme se proclamava à época. Contudo, como se sabe, foi o ponto de partida para novos conflitos entre as potências europeias, principalmente em razão das cláusulas leoninas do Tratado de Versalhes, instrumento jurídico que aguçou o sentimento nacionalista alemão, fato que culminou no totalitarismo nazifascista e, aliado a outros fatores, na Segunda Guerra Mundial.

Em 1930, discursando na Assembleia Geral da Liga das Nações, o Ministro do Exterior francês, Aristide Briand (1862-1932), repetindo o tema central do discurso que o então primeiro-ministro francês, Édouard Harriot (1872-1957), em 1925, pronunciara na Assembleia Nacional da França, propunha a instituição de uma federação dos Estados europeus. Os graves acontecimentos da década de 1930 impediram o desenvolvimento do projeto francês.¹⁶

Ao encerrar a Segunda Guerra Mundial, a Europa era, como disse Adriano Moreira, “um cemitério de tradições imperiais”,¹⁷ Era tamanha a devastação ao final do conflito que, aos líderes dos principais Estados do continente, restava o convencimento de que seria impossível a recuperação de seus países, individualmente, sobretudo, sem apoio externo e sem a união de todos.

Como se sabe, logo após o término da guerra, acirrou-se a competição ideológica e geopolítica entre os Estados Unidos e a então União Soviética. As tensões resultantes desse confronto alimentaram a Guerra Fria. Para conter o possível avanço da União Soviética na

¹⁵ MESA, Maria Jesús Cava. *Las Alianzas Europeas y la Paz Armada, 1890-1914*. In: Historia de las relaciones internacionales contemporáneas. Barcelona: Editorial Ariel, 2001, p. 227.

¹⁶ Detalhes do projeto de Aristide Briand podem ser observados em: CUNHA, Paulo de Pita e. *Integração Europeia – Estudos de Economia, Política e Direito Comunitários*. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1993, p. 24-31.

¹⁷ MOREIRA, Adriano. *Ciência Política*. Lisboa: Livraria Bertrand, 1979, p.412.

direção da Europa Ocidental, no contexto da política norte-americana de contenção, ou doutrina Truman – março de 1947 –, o governo norte-americano lançou, em 5 de junho de 1948, o Programa de Recuperação Europeia, mais conhecido como plano Marshall,¹⁸ alicerçado em cerca de 17 bilhões de dólares,¹⁹ iniciativa que propiciou, entre 1948 e 1951, a rápida recuperação das economias dos países aliados da Europa Ocidental.

O Plano Marshall foi útil não somente à política externa norte-americana no primeiro pós-guerra, mas também às exportações de produtos norte-americanas para a Europa. Por outro lado, Plano Marshall foi também importante para o desenvolvimento da cooperação entre os países europeus. Nessa linha, impulsionou a criação, em 1948, da Organização Europeia para a Cooperação Econômica – OECE, cuja finalidade era administrar os fundos oriundos do Plano Marshall e disponibilizá-los para a reconstrução da Europa. A OECE serviu de modelo organizacional para a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço - CECA, que constituiu, como se sabe, o ponto de partida do que seria a Comunidade Econômica Europeia e, posteriormente, a União Europeia. A OECE, em 1961, foi substituída pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, OCDE.

Assim, resolvidos, inicialmente, a criar um mercado e políticas comuns em área vital para a indústria e a criação de empregos nos primeiros tempos do pós-guerra, pela determinação de dois notáveis líderes europeus, que figuram com destaque entre os fundadores da integração europeia, Robert Schuman (1886-1963) e Jean Monnet (1888-1979), Bélgica, França, Itália, Luxemburgo, Países Baixos e a República Federal da Alemanha (Alemanha Ocidental à época) firmaram, em Paris, em 18 de abril de 1951, o Tratado que instituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço - CECA, a primeira organização supranacional europeia, também o primeiro passo no caminho da Europa supranacional. Os seis Estados que a constituíram, pela primeira vez em suas histórias, concordavam em transferir parcela de suas soberanias para uma instituição comunitária.

A CECA passou a funcionar, a partir de 25 de julho de 1952, data da entrada em vigor dos cem artigos do Tratado de Paris. Vale acrescentar que essa instituição substituiu a Autoridade Internacional para o Ruhr, estabelecida pelo Comando Aliado na Europa, em

¹⁸ Desde a sua implantação, em 1948, o Plano Marshall tem sido alvo de pesadas e inúmeras críticas oriundas não somente de correntes antiamericanas, de ativistas estrangeiros e do próprio país, como Noam Chomsky, por exemplo, mas também de economistas liberais como Ludwig von Mises. Dito isso, acreditamos que vale este simples registro, na medida em que se trata de matéria que não está nos objetivos do presente trabalho.

¹⁹ Importância que, hoje, equivaleria a mais de 100 bilhões de dólares.

1949, para controlar o carvão e o aço do Vale do Ruhr. O Reino Unido apoiou a ideia, porém, o primeiro-ministro Winston Churchill (1874-1965) resolveu manter seu país fora da projetada comunidade. No processo para avançar a integração econômica europeia, por meio de instituições comunitárias, o segundo passo foi dado, em 25 de março de 1957, com a assinatura, pelos seis Estados que criaram a CECA, dos dois Tratados de Roma, que estabeleceram a Comunidade Econômica Europeia – CEE ou Mercado Comum Europeu – MCE e a Comunidade Europeia da Energia Atômica - EURATOM.

O Tratado que instituiu a CEE, com 240 artigos, dispunha sobre a criação de um mercado comum, ao longo de 12 anos, fundado nas chamadas quatro liberdades: livre circulação de mercadorias, de pessoas, de capitais e de serviços. Estabelecia uma união aduaneira e a adoção pelos Estados-Partes de políticas comuns nos planos agrícola, comercial e de transportes. Posteriormente, outros Estados aderiram ao Tratado da CEE: Reino Unido, Irlanda e Dinamarca, em 1973; Grécia, em 1981; Espanha e Portugal, em 1986.

O segundo Tratado de Roma instituiu a Comunidade Europeia de Energia Atômica – EURATOM, em vigor desde 1º de janeiro de 1958, para desenvolver a pesquisa, difundir entre as Partes conhecimentos técnicos, estabelecer normas de segurança e garantias de utilização pacífica da energia nuclear. Outro passo para a concretização da futura União Europeia foi a entrada em vigor do Tratado de Bruxelas, em 1º de julho de 1967. Também chamado de Tratado da Fusão, congregou os poderes executivos das três Comunidades Europeias, estabelecendo um comando único por meio do então Conselho das Comunidades Europeias (hoje Conselho da União Europeia), que substituiu o Conselho Especial de Ministros da CECA, o Conselho da CEE e o Conselho da EURATOM.

Com o mesmo propósito foram reunidos, como único órgão executivo, a Comissão das Comunidades Europeias (hoje Comissão Europeia) substituindo a Alta Autoridade da CECA, a Comissão da CEE e a Comissão da EURATOM. Na marcha para a União Europeia o Tratado de Bruxelas foi substituído pelo Tratado de Amsterdã, fato que, adiante, detalharemos.

No quadro normativo do processo de integração europeia o Ato Único Europeu, datado de fevereiro de 1986, em vigor a partir de junho de 1987, determinou a consolidação do mercado interno do bloco até 1993 e trouxe novos subsídios à livre circulação de capitais e serviços. Tratou também da política social, do desenvolvimento tecnológico e ambiental,

além de iniciativas para impulsionar ações nos campos da política externa e da segurança comunitária.

4 O TRATADO DE MAASTRICHT E A CRIAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA

Apoiados nos precedentes histórico-institucionais anteriormente detalhados, as lideranças europeias conseguiram construir a União, ao concluir, com o Tratado de Maastricht ou Tratado da União Europeia, o projeto supranacional de integração econômica e política regional. Desenvolvido durante cinco décadas, o projeto de União prosperou rompendo etapas, enfrentando forte oposição alicerçada no tradicional nacionalismo dos países europeus,²⁰ nos partidos políticos de extrema direita, em manifestações de xenofobia e euroceticismo e nos contratempos decorrentes da Guerra Fria. Realizar a união da Europa, construir uma paz duradoura e uma economia forte, como escreve Castells,

[...]foi a ideia central de Monnet, Adenauer, Schuman, Mendès-France, De Gasperi e, mas adiante, Jacques Delors, Helmut Kohl, Felipe González, Romano Prodi e, por último, Angela Merkel. Não cito nomes ingleses, embora Blair fosse abertamente pró-europeu, porque o Reino Unido sempre deixou claro seu interesse por uma comunidade econômica e não política.²¹

Firmado em 7 de fevereiro de 1992, na cidade neerlandesa do mesmo nome, o Tratado de Maastricht entrou em vigor em 1º de novembro de 1993, fundou a União Europeia, estabeleceu a moeda única, criou novos domínios comunitários, ampliou a captura e a transferência de poderes soberanos dos Estados para os órgãos da União, além de modificar e reafirmar instrumentos convencionais anteriores.

O Tratado, ratificado pelos doze Estados – Membros à época – Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Espanha, França, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal e

²⁰ Para melhor conhecimento sobre o fenômeno do nacionalismo na Europa, ver SMITH, Anthony D. *Nações e Nacionalismo Numa Era Global*. Tradução de Carlos Leone. Oeiras, Portugal: Celta Editora, 1999.

²¹ CASTELLS, op. cit. p. 82. Este autor, comentando a posição do Reino Unido, da França (sob De Gaulle) e da Alemanha, a propósito da União Europeia, destaca que a aliança tradicional dos britânicos “historicamente privilegiada, foi com os Estados Unidos, enquanto na Europa retribuiu com frieza a hostilidade de De Gaulle, que via o continente como uma projeção da grandeza francesa. Ao passo que a Alemanha, dividida e debilitada, só podia se reintegrar à comunidade de nações através de um pró-europeísmo extremo que fizesse esquecer seu reiterado e violento nacionalismo. Paradoxalmente, o projeto federalista alemão e as reticências britânicas à União Europeia favoreceram, por motivos opostos, a decisiva ampliação da Europa rumo ao leste. A Alemanha buscou assim recriar seu espaço de influência tradicional, enquanto o Reino Unido calculou, acertadamente, que quanto mais países se ingressassem à União, menos possibilidade haveria de cogoverno efetivo, reforçando, assim, a soberania nacional de cada país”.

Reino Unido – assentou a UE em três pilares, que resumiam os domínios e indicava os instrumentos de ação da União nas suas diversas competências: 1) assegurar o correto funcionamento do mercado único, promover o desenvolvimento harmonioso das atividades econômicas, do mercado de trabalho e a proteção social e a igualdade de gênero; 2) política externa, segurança e defesa comuns, para garantir a independência e a integridade da União; 3) cooperação ampla nos campos da justiça e dos assuntos internos para proteção dos cidadãos europeus, e preservar a paz e a segurança internacionais, consoante os princípios dispostos na Carta das Nações Unidas.

Neste terceiro pilar estão incluídas as competências da UE para controlar as fronteiras externas da entidade, os problemas derivados da imigração irregular, o enfretamento do terrorismo internacional, da delinquência, e do tráfico de drogas, além da cooperação interna e internacional em matéria civil e penal. A propósito, é importante salientar o fato de que o Tratado estabeleceu a cidadania da União Europeia, situação que, sob as óticas política e jurídica, permite a seu titular residir, trabalhar, estudar e circular livremente nos territórios dos Estados que compõem a União.

O Tratado de Maastricht criou o Serviço Europeu de Polícia – EUROPOL, que completou sua implantação, em 1999 e tem como finalidade, entre outras, cooperar e interagir com as organizações policiais internacionais. Comentando a institucionalização do sistema internacional na contemporaneidade, Caçado Trindade chama a atenção para o fato de que “nem sempre os desenvolvimentos nessa área, inclusive os mais recentes, se tem dado com a necessária e desejável clareza conceitual”. Nesse sentido, ele traz à colação a crítica que tem sido dirigida ao Tratado de Maastricht, “por ele não ter afirmado expressamente a personalidade jurídica da União Europeia”. Contudo, afirma o mesmo autor que a omissão do Tratado “em nada afetou a personalidade jurídica da União Europeia, porque esta não decorre de uma disposição expressa, mas sim [...] da existência implícita de tal personalidade para o fiel exercício das funções atribuídas à União Europeia pelo próprio Tratado de Maastricht.”²²

A ampliação do quadro de Estados-Membros e a necessária revisão das convenções constitutivas anteriores, em especial o Tratado de Maastricht, e atos conexos, provocou a negociação que teve início, em Messina, Itália, em julho de 1995, da qual resultou o acordo

²² CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Direito das Organizações Internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 535-536.

final que se concretizou no Tratado de Amsterdã, firmado pelos Estados-Membros da UE, em 2 de outubro de 1997, e em vigor a partir de 1º de maio de 1999. Este instrumento fixou entre seus principais objetivos criar condições adequadas para a livre circulação de cidadãos da UE, revisou questões relativas à política externa e de segurança, dispôs sobre a política comum de cooperação policial e judiciária em matéria penal, tratou da questão do direito de asilo no âmbito da União, assim como da imigração e da proteção de nacionais de terceiros países.

Em relação à abertura de fronteiras e à livre circulação de pessoas nos espaços da UE tais problemas estão regulados pelo Acordo de Schengen, normativa que foi concretizada fora da União, em 14 de julho de 1985, e conta com 26 Estados-Partes, dos quais 22 são membros da UE – Alemanha, Áustria, Eslováquia, Bélgica, Dinamarca, Eslovênia, Espanha, Estônia, França, Finlândia, Grécia, Hungria, Itália, Letônia, Lituânia, Malta, Luxemburgo, Países Baixos, Polônia, Portugal, República Checa e Suécia. De outra forma, Islândia, Liechtenstein, Suíça e Noruega, que não são membros da União, ratificaram o Acordo.

Um Protocolo ao Tratado de Amsterdã o incluiu no quadro institucional e no marco jurídico da UE. Os cidadãos residentes em países membros do Espaço Schengen não necessitam de passaporte ou visto para entrar em outro Estado membro do Acordo. Estrangeiros residentes em países membros do Espaço Schengen necessitam de passaporte para adentrar nos Estados-Partes do Acordo. Países que aderirem à União Europeia, como dispõe o Protocolo anexo ao Tratado de Amsterdã, obrigam-se a ratificar o Acordo de Schengen.

Continuando com o projeto de gradual ampliação do marco institucional e jurídico da União Europeia, em 29 de outubro de 2004, as lideranças europeias firmaram, em Roma, o Tratado Constitucional Europeu, cujos objetivos, discutidos e aprovados pelo Conselho Europeu, em 18 de junho de 2004, em Bruxelas, era dotar, por meio de uma Carta Magna, a União Europeia de instrumentos jurídicos que substituíssem os diversos Tratados e Protocolos incorporados ao longo do processo de institucionalização da integração europeia e, com isso, aperfeiçoar a estrutura jurídica e o funcionamento da União.

A Constituição Europeia incluía a Carta Europeia dos Direitos Humanos em seu texto. Quando o projeto de Constituição foi submetido aos membros da União para as necessárias ratificações, em 2005, a situação financeira do bloco já começava deteriorar-se no caminho

da grave crise do euro, que grassaria em 2007/2008.²³ Começava a crise de identidade no âmbito da UE, que evoluiria nos anos seguintes, disseminando um “dissenso constrangedor”²⁴ no interior do bloco. Submetida a Constituição à ratificação dos Estados-Membros instalou-se, no plano interno da União, enorme polêmica acerca dos dispositivos constitucionais que avançavam, ainda mais, na transferência de soberania para os órgãos comunitários.

No Reino Unido, então Parte da UE, de pronto, foi forte a resistência. O texto já havia recebido o “sim” de dez países, restavam treze ratificações. Para entrar em vigor, a Constituição Europeia precisaria de aprovação unânime dos Estados-Membros da União. Levado a referendo na França, o Tratado Constitucional Europeu foi rejeitado, em 29 de maio de 2005. No mês seguinte, 1º de junho de 2005, os Países Baixos também o denegaram. Disso podemos inferir o fato de que, na hora de ampliar e consolidar a união política, os eleitores da França e da Holanda apegaram-se ao tradicional nacionalismo, mostrando que, antes de serem europeus no sentido político, são franceses e holandeses.

Os franceses não aceitaram as normas que determinavam igualdade jurídica entre os membros da União, ou seja, não concordaram com o princípio segundo o qual as decisões mais importantes sobre a Europa deviam ser aprovadas por unanimidade, o que daria ao exíguo Luxemburgo poder decisório igual ao da França. Outro ponto que levou franceses e holandeses a rejeitarem a Constituição foi a transferência para o governo supranacional em Bruxelas de certos controles econômicos e a palavra final em matéria de políticas sociais, principalmente medidas de flexibilização do mercado de trabalho.

Manifestava-se o medo de perder as conquistas do Estado de bem-estar social. Mas a rejeição à Constituição tinha outros tantos motivos. A moeda comum, adotada em 2002, não havia proporcionado como prometiam seus mentores, Helmut Kohl, e Francois Mitterrand, a solução para o desemprego e o baixo crescimento econômico. Nos três anos anteriores ao plebiscito o crescimento econômico dos então 12 países que adotaram o euro foi menor do que o registrado no Reino Unido, na Suécia e na Dinamarca, Estados que ficaram fora da zona do euro.

²³ Para melhor conhecimento histórico e financeiro das origens da crise do Euro e as suas posteriores consequências, entre 2004 e 2011, ver PIKETTY, Thomas. *É Possível Salvar a Europa?* Tradução de Renata Teodoro de Assis. Rio de Janeiro: Editor Intrínseca, 2015.

²⁴ Eugénia da Consceição, op. cit. p. 26-32.

Outro ponto importante nessa matéria estava ligado às consequências da ampliação do bloco europeu, em 2004, em mais dez Estados, oito deles do leste e do centro da Europa. Os europeus dos países ocidentais, principalmente os franceses, temiam que a mão de obra barata e os baixos impostos industriais desses países capturassem seus postos de trabalho no país.

Portanto, não foi possível reformar o marco jurídico-institucional da União Europeia por meio da aprovação, por todos os Estados-membros da UE, do projeto da Constituição Europeia. Em razão disso, em Portugal, em 13 de dezembro de 2007, foi firmado pelos Estados-Membros da União Europeia o Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 1º de dezembro de 2009. Seu objetivo, ao reformar os Tratados de Maastricht e da Comunidade Europeia, traduziu-se na realização de mudanças na estrutura jurídica e operacional da UE, na ampliação dos direitos da cidadania europeia, que não foram contemplados nos Tratados de Amsterdã e Nice,²⁵ e na democratização das decisões das instituições supranacionais.

O Tratado de Lisboa conferiu maiores poderes ao Parlamento Europeu, único órgão formado pelo voto universal dos cidadãos dos Estados-membros, em várias matérias de grande importância na vida comunitária. Outro dado importante foi a equiparação, na estrutura institucional da União, do poder do Parlamento ao do Conselho Europeu. É importante registrar o fato de que a incorporação da Carta de Direitos Fundamentais pelo Tratado de Lisboa deu-lhe cunho vinculativo.

Entre os poderes conferidos ao Parlamento está a competência para eleger o presidente da Comissão Europeia, órgão que administra a União e, nessa mesma linha, competência para interferir em acordos internacionais firmados pela UE, analisar o orçamento e a prestação de contas das várias instituições da União. O Parlamento passou a ter papel decisivo em, praticamente, quase todas as atividades da União. O artigo 50 do Tratado de Lisboa regulamentou a questão da retirada de Estado-membro da União.

5 A UNIÃO EUROPEIA PÓS-BREXIT

²⁵ Tratado de Nice, aprovado pelos Estados-Membros da UE em fevereiro de 2001, e em vigor a partir de 1º de fevereiro de 2003, foi negociado com o propósito de criar as condições institucionais para o alargamento da União, ou seja, a entrada de novos Estados-Membros do Leste e do Sul da Europa.

Com a saída do Reino Unido a UE congrega atualmente 27 Estados-membros, relacionados em seguida, com os respectivos momentos em que ingressaram na entidade: Alemanha, Estado-Membro fundador; Áustria, 1995; Bélgica, Estado-Membro fundador; Bulgária, 2007; Chipre; Croácia, 2013; Dinamarca, 2004; República Eslovaca, 2004; República Eslovênia, 2004; Espanha, 1986; Estônia, 2004; Finlândia, 1996; França, Estado-Membro fundador; Grécia, 1981; Hungria, 2004; Irlanda, 1973; Itália, Estado-Membro fundador; Letônia, 2004; Lituânia, 2004; Luxemburgo, Estado-Membro fundador; Malta, 2004; Países Baixos, Estado-Membro fundador; Polônia, 2004; Portugal, 1986; República Checa, 2004; Romênia; 2007 e Suécia, 1995.

No contexto do chamado *alargamento da União Europeia*, Turquia, Macedônia do Norte, Montenegro, Albânia, Sérvia, e Bósnia e Herzegovina apresentaram suas candidaturas a membro da entidade. Vale lembrar que são princípios básicos da União Europeia, cujo cumprimento é imprescindível para a adesão de novos membros, o pleno acatamento da cláusula democrática, o respeito aos direitos humanos, à economia de mercado e a observância da legislação da instituição. A questão da entrada da Turquia na União Europeia conforma um processo que já dura mais de três décadas. Teve início em 1987 e, em 2005, começaram as difíceis negociações.

As dificuldades concentram-se, não somente na natureza autoritária do regime implantado pelo presidente Recep Tayyip Erdogan, nas violações dos direitos humanos fartamente denunciadas pela imprensa internacional, principalmente a forte repressão aos acusados da tentativa de golpe de Estado, em 2016, mas também em outros fatores e exigências da UE para concluir o arrastado processo. A União Europeia exige que a Turquia entre em acordo com a Grécia e resolva o contencioso que mantém com este país, desde 1970, relativo aos limites entre os dois Estados nas águas do Mar Egeu e no espaço aéreo.

Com Chipre o contencioso é político-militar e é consequência da invasão da Ilha e a ocupação de parte do território cipriota por tropas turcas, desde 1974, fato que se desdobrou na criação, pela Turquia, da República Turca do Norte de Chipre, que somente é reconhecida pelos seus criadores. A União Europeia exige ainda da Turquia o reconhecimento da República de Chipre e que mantenha a supressão da pena de morte. Embora a Turquia, desde 1952, faça parte da OTAN, parece difícil a solução desse problema.

A União Europeia é dinamizada por um amplo quadro de instituições. Destaco, de início, o já citado Parlamento Europeu, que é o seu poder legislativo. Contudo, este órgão,

em determinadas matérias, compartilha a atividade legislativa com o Conselho Europeu. É composto por 705 eurodeputados, com mandatos de 5 anos, eleitos pelo voto direto em seus países, levando em conta a população de cada Estado-Membro, para fixar o número de parlamentares por cada Estado. O país com maior número de deputados é a Alemanha, com 96, seguida da França, 79 e da Itália, 76. Estônia, com apenas 7 deputados, Chipre com 6 e Lituânia com 6 expressam o menor número de parlamentares por Estado.

É interessante mencionar o fato de que os deputados não estão agregados em bancadas por nacionalidade, mas reunidos em grupos políticos, de acordo com suas ideologias. A sede oficial do Parlamento Europeu é em Estrasburgo, porém, mantém escritórios administrativos no Luxemburgo e a maior parte das reuniões das Comissões é realizada em Bruxelas. São 24 as línguas oficiais no Parlamento Europeu.

Outra instituição importante é o Conselho Europeu, sediado em Bruxelas, que tem poderes para definir a agenda política da União. É composto pelos chefes de Estado ou de Governo dos 27 Estados-membros da União, pelo seu presidente e pelo presidente da Comissão Europeia. As decisões são tomadas por consenso ou por maioria qualificada. Por sua vez, o Conselho da União Europeia, composto pelos ministros de cada um dos países da EU, tem como finalidade coordenar as políticas definidas pelo Conselho Europeu. Sua sede é em Bruxelas.

A Comissão Europeia, sediada em Bruxelas, é composta por 30 comissários, escolhidos pelo Conselho Europeu, por meio do sistema de rotação, e um presidente eleito pelo Parlamento Europeu. Tem importância e ação substancial na prática institucional da União. São várias as suas atribuições: no interesse dos Estados-Membros da EU, propor novas leis e fazer cumprir a legislação comunitária, planejar e executar, em comum acordo com os Estados-Membros, a política educacional da União (Espaço Europeu de Educação Superior), representar a instituição e negociar acordos internacionais comerciais e de cooperação, enfim, atuar como órgão administrativo e executivo da União.

Vale lembrar que é também competência da Comissão Europeia executar a política ambiental da UE, que é uma das mais avançadas e ativas do mundo. Nessa matéria, a Comissão Europeia conta com colaboração da Agência Europeia do Ambiente, sediada em Copenhague, organismo da UE encarregado de fornecer informações e dados atualizados em matéria ambiental. A propósito, devo assinalar que são idiomas de trabalho na Comissão Europeia o francês, o inglês, o alemão, o italiano e o espanhol. Contudo, as línguas mais

usadas pelo Colégio de Comissários da Comissão Europeia são o francês e, principalmente, o inglês, apesar da retirada do Reino Unido.

No quadro institucional da UE o Tribunal de Justiça da União Europeia,²⁶ criado em 1952, é a instância judiciária máxima da entidade. Está sediado no Luxemburgo.²⁷ Congrega o Tribunal de Justiça propriamente dito e o Tribunal Geral da União Europeia. Entre as várias competências do Tribunal de Justiça destacam-se a missão de declarar a legalidade dos atos emanados dos órgãos e instituições da União, pronunciar-se sobre o cumprimento e a execução do direito da EU e, da mesma forma, sobre o cumprimento e a interpretação dos Tratados.

Mediante pedido dos juízes nacionais, o Tribunal de Justiça da UE analisa e esclarece pontos que estariam implícitos em determinadas normas jurídicas da UE. O Tribunal Geral da UE é órgão complementar do Tribunal de Justiça. Composto por dois juízes por Estado-Membro, para cumprirem mandato de seis anos, renováveis. Tem competência para julgar recursos interpostos por particulares e empresas contra atos emanados das instituições e dos vários órgãos da União Europeia.²⁸

Em outra direção aparece o Banco Central Europeu, entidade econômico-financeira independente, sediada em Frankfurt am Main, responsável pelas questões monetárias e cambiais no âmbito da União Europeia, ou seja, a estabilidade e a manutenção do poder de compra da moeda única. Além disso, garante o adequado funcionamento do sistema de pagamentos, emite e controla a emissão da moeda por cada país membro, presta ajuda e assistência aos países da chamada Zona do Euro, oficialmente Área do Euro, no que respeita à fiscalização e supervisão bancárias. Nessa linha, recebe em depósito e administra as reservas cambiais dos Estados europeus que adotaram o euro. Foi fundado no dia 1º de junho de 1998, porém, passou a fazer parte do quadro institucional da UE com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 1º de dezembro de 2009.

²⁶ O Tribunal Europeu de Direitos Humanos não faz parte do quadro institucional da União Europeia. É órgão judicial do Conselho da Europa, organização internacional fundada em 1949, e voltada à proteção dos direitos humanos, à defesa da democracia e à realização da estabilidade social europeia. Quarenta e sete Estados europeus, inclusive os vinte e sete que formam a União Europeia, compõem o quadro de membros do Conselho da Europa.

²⁷ O Tribunal de Justiça da União Europeia recebeu esta denominação por dispositivo do Tratado de Lisboa. Antes se chamava Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.

²⁸ Melhores informações sobre o Tribunal de Justiça e o Tribunal Geral da União Europeia estão disponíveis em: Competências do Tribunal de Justiça da União Europeia | Fichas temáticas sobre a União Europeia | Parlamento Europeu (europa.eu) Acesso em 17 dez 2021.

Completando a lista das principais instituições da União Europeia aponto o Tribunal de Contas da UE, entidade completamente independente e constituída por um membro designado por cada Estado da União, cuja competência se expressa no poder de auditar a legalidade e a transparência dos atos financeiros da UE, agindo, portanto, no pleno interesse dos cidadãos da União Europeia.

É importante registrar o fato de que o quadro institucional da União Europeia agrega, também, mais de 40 agências especializadas e complementares em todos os setores de suas atividades, além de diversos órgãos com atribuições diversas como o Comitê das Regiões, o Comitê Econômico e Social, a Defensoria do Povo Europeu e a Alta Representação da União para os Assuntos Exteriores e Política de Segurança.

A complexidade institucional da União Europeia não nos permite enquadrá-la em qualquer das categorias clássicas de formas compostas de Estado. Ela é “menos do que uma federação política e mais do que uma organização intergovernamental clássica”.²⁹ Não é também uma confederação de Estados, embora apresente alguns dos elementos que configuram este tipo de Estado composto.

Para Castells, no contexto da era da informação, a União Europeia seria um Estado-rede, ou seja, se caracteriza por compartilhar soberania e, assim, impor decisões por meio de uma rede de instituições. Para o citado autor, tal modelo de Estado “parece ser o mais adequado para processar a complexidade crescente entre o global, o nacional e o local, a economia, a sociedade política, na era da informação”, pois “as instituições europeias são as instituições políticas que mais se aproximam do modelo de Estado-rede”.³⁰

A União Europeia é, portanto, uma forma atípica de associação de Estados, que conforma a segunda economia do mundo, com um BIP nominal de 15.265 trilhões de dólares (dados de 2020) e com uma população de 446 milhões de habitantes.

A União Europeia ingressou na Organização Mundial do Comércio – OMC, em 1º de janeiro de 1995. Todos os 27 Estados-Membros da UE são membros da OMC.

6 CRISE, DISSENSO E BREXIT

²⁹Eugénia da Conceição, op. cit. p.14-15.

³⁰ CASTELLS, Manuel. *Para o Estado-Rede: Globalização Econômica e Instituições Políticas na Era da Informação*. In: Sociedade e Estado em Transformação. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser et alii. São Paulo: Editora UNESP, 1999, p. 163-164.

A crise de legitimidade que ameaça a perenidade da União Europeia tem origem, conforme Castells, em três pontos oriundos da própria natureza do projeto de integração. Acentuando o fato de que tal projeto foi concebido por um grupo de europeus ilustrados, humanistas e um tanto visionários, “partidários da chamada economia social de mercado, e que davam prioridade absoluta à paz e ao que denominavam valores europeus”, ele afirma que os idealizadores de uma Europa pacífica e economicamente forte não procuraram ouvir a maioria da população, fato que não permitiu consolidar, na mente do cidadão, a ideia de identidade europeia, de pertencimento a uma comunidade cultural e institucional, acima, portanto, das cidadanias nacionais.³¹

Assim, sem uma base cultural e identitária sólida, trata-se, portanto, diz Castells, de um “típico projeto de despotismo esclarecido (tudo para o povo, mas sem o povo)”.³² A segunda falha indicada pelo autor reside na forma como se projetou a moeda única para vigorar em economias de fundamentos diversos, como nos Estados do sul da Europa membros da União, com sérios problemas de produtividade, competitividade, política fiscal e estruturas bancárias desiguais.

Vale esclarecer que a Zona do Euro ou Área do Euro compreende um mercado de 344 milhões de pessoas e é composta por 19 Estados-Membros da UE: Áustria, Bélgica, Chipre, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Holanda, Portugal, Eslováquia, Eslovênia e Espanha. Embora membros da UE, não adotaram a moeda única: Bulgária, Croácia, República Checa, Hungria, Polônia, Romênia, Suécia e Dinamarca. Por sua vez, a República de San Marinho, o Principado de Andorra e a Cidade-Estado do Vaticano, Estados não pertencentes ao quadro de membros da União Europeia, por acordo especial, adotam o Euro.

Em 2008, em consequência da extensão à Europa da crise financeira do capitalismo globalizado, gerada nos Estados Unidos em consequência dos empréstimos de risco (*subprime*) não honrados pelos devedores – a *bolha imobiliária americana* –, os países da Zona do Euro, altamente endividados – Portugal, Chipre, Grécia, Itália e Espanha –,

³¹ “Mas o que deslegitimou a ação das instituições europeias foi um sistema construído de cima para baixo, e não mediante uma delegação de poder sob controle democrático. Tal é a raiz do chamado déficit democrático que corroeu a construção europeia. [...] Para a Alemanha e a França, particularmente, o essencial era criar mecanismos que tornassem irreversível a unificação, começando pelo mais óbvio, a integração econômica, a fim de competir em um âmbito mundial pautado pela globalização. Por isso, em muitos países europeus, associou-se a globalização à integração europeia, projetando uma imagem negativa sobre ambas”. Ibidem, p.87-88.

³² CASTELLS, *Ruptura*, op. cit. p. 85.

principalmente junto aos bancos alemães, entraram em colapso econômico-financeiro, uma vez que não lhes fora possível rolar suas dívidas, devido às restrições de crédito.

Para segurar o Euro, a chamada *Troika*, composta pelo Banco Central Europeu, Comissão Europeia e o Fundo Monetário Internacional, por iniciativa da Alemanha e de países do norte da Europa, impôs aos Estados endividados um rigorosíssimo plano de austeridade, sem controle democrático, que ampliou o quadro de desemprego, desarticulou a estrutura empresarial, situação que prejudicou, de forma substancial, a recuperação das economias do sul europeu. “Foi então que se evidenciou a hegemonia alemã em uma economia integrada por uma moeda comum”.³³ Ainda sobre este assunto, a explicação de Castells:

A crise do euro evidenciou a diferença de interesses entre países da União, a desconfiança entre seus povos e a dominação dos interesses financeiros sobre as prioridades sociais nas políticas das instituições europeias. O resultado foi um aprofundamento da crise de legitimidade dessas instituições, refletida nas pesquisas, em quase todos os países, com exceção da Alemanha. Porque foi precisamente a Alemanha o país que saiu reforçado da crise.³⁴

Assim como Castells, que afirma que a gênese da crise do Euro (2008-2012) “já estava inscrita de antemão no desenho da moeda comum”³⁵ Paul Krugman³⁶ aponta que a origem do desastre estaria no Norte, em Bruxelas, Frankfurt e Berlim, onde as autoridades criaram um sistema monetário incrivelmente falho. Entretanto, superada a crise 2008/2012, atualmente a moeda única é percebida de outra forma pela opinião pública da Área do Euro.

Dados recentes colhidos pelo Eurobarômetro, estrutura de pesquisa da UE, apontam que 80% da população da Área aprovam a moeda. “O entusiasmo não deixa de surpreender, tamanha foi a demonização da moeda durante quase toda a sua breve existência”, escreve Mathias Alencastro. Diz ainda:

A pandemia só reforçou as convicções pró-euro dos europeus. Hoje, gregos e portugueses e tantos outros estão plenamente conscientes de que seus respectivos governos jamais conseguiriam navegar os mares da pandemia munidos de suas moedas de outrora. [...] Os dracmas, os escudos de nada serviriam para combater e estabilizar cadeias de abastecimentos.³⁷

³³ CASTELLS, Ruptura, p. 89

³⁴ Ibidem, p. 90-91.

³⁵ Ibidem, p. 90.

³⁶ KRUGMAN, Paul. *A Grécia como Vítima*. O Globo, Economia, edição de 19 de junho de 2012, p. 21.

³⁷ ALECASTRO, Mathias. *A Força do Euro, 20 – No ápice, moeda obriga populistas a dar revolta por encerrada*. In: Folha de São Paulo, Mundo, edição de 3 de janeiro de 2022, p. A8.

A crise migratória constitui o terceiro questionamento que Castells apresenta ao projeto de integração da Europa e que, por sua importância político-social e ideológica, evidencia a fragilidade da União na medida em que causa dissenso no interior do bloco. Em sua análise desse fenômeno ele destaca duas situações ou dois componentes distintos: o intraeuropeu e o extraeuropeu: no primeiro caso as tensões originam-se nos deslocamentos de milhões de trabalhadores oriundos dos Estados do leste da Europa, incorporados à União e que, protegidos pela liberdade de circulação, emigraram e emigram em massa para o oeste, fato que gera sérios problemas nos mercados de trabalho e nos serviços públicos dos países do ocidente e do norte da Europa, membros da UE.

Por outro lado, o componente extraeuropeu gerou graves tensões no interior do bloco. Fugindo da guerra na Síria e no Iraque, milhares de pessoas buscaram asilo humanitário na UE, situação que obrigou a Comissão Europeia a tentar distribuir os migrantes entre os vários países. A Alemanha – lê-se Angela Merkel – a Itália e a Grécia acataram o determinado pela Comissão Europeia. Entretanto, a maioria dos Estados da União, alegando o perigo de receber grupos terroristas, firmados em posições claramente xenófobas e racistas, fecharam suas fronteiras. Como observou Castells, sob o efeito das graves tensões oriundas da crise migratória “a União se fracionou em suas políticas e aprofundou seus conflitos, evidenciando a precariedade de seu projeto”.

Sobre o mesmo tema, julgo conveniente trazer à colação a análise de Eugénia da Conceição. Ela destaca duas situações no desenvolvimento da integração europeia: a fase do “consenso permissivo”, dos anos iniciais do processo de integração, caracterizada pelo consentimento implícito dos cidadãos a respeito das decisões relativas à transferência de competências do plano nacional para o supranacional europeu. O desenvolvimento do processo de integração, nessa época, era considerado pela população da então Comunidade Econômica Europeia, como fundamental à recuperação econômica e à paz no continente europeu.

De outra forma, a partir dos anos 1990, a ampliação da transferência de elementos soberanos dos estados nacionais para as instituições da União Europeia, com a entrada em vigor, a partir de 1º de novembro de 1993, do Tratado de Maastricht e a posterior crise do

euro, propagou-se um “dissenso constrangedor” responsável pela atual crise de legitimidade da UE e pelo avanço, nos últimos tempos, do euroceticismo.³⁸

A crise migratória foi, ao lado de outros elementos que serão adiante discutidos, um dos fatores que contribuíram para a retirada do Reino Unido da União Europeia – *Brexit*. Nessa matéria, devo salientar o fato de que o problema da inclusão do Reino Unido no projeto de integração da Europa conheceu contratempos, desde a constituição da Comunidade Econômica Europeia.

Historicamente, o Reino Unido sempre esteve de costas para o continente e voltado para seu então vasto império. À época de criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço – CECA, o primeiro-ministro Winston Churchill, embora hipotecando apoio à criação da primeira comunidade supranacional da Europa, não se interessou em aderir ao Tratado que a constituiu. Por sua vez, ao ser edificada a Comunidade Econômica Europeia, o general De Gaulle (1890-1970), em 1963, durante seu período como presidente da França (1959-1969), se opôs ao possível ingresso do Reino Unido, em razão da estreita relação dos britânicos com os Estados Unidos. Contudo, em 1º de janeiro de 1973, diante do sucesso econômico dos primeiros tempos da CEE, após campanha polêmica e dez anos de negociações, o Reino Unido ingressou na Comunidade Econômica Europeia.

A adesão se deu mediante esforço do então primeiro-ministro Edward Heath e dos europeístas do Partido Conservador, com aprovação no Parlamento, em 1972, e não por referendo, como desejavam os adversários da ideia. Já àquela época, o país estava dividido a respeito do tema. Ao se oporem à entrada na CEE, os nacionalistas britânicos, reunidos na ala mais à direita do Partido Conservador, afirmavam que o ato de adesão representava a abdicação de mil anos de história, uma vez que decisões importantes em matéria econômica e social do país seriam decididas por burocratas de nacionalidades diversas, em Bruxelas.

Esse sentimento antieuropeu prosperou ao longo dos anos, embora, em 1975, no referendo realizado em 5 de junho, a maioria da população haja votado pela permanência do país na CEE. Mesmo assim, o Reino Unido, posteriormente, não aderiu ao Euro, não ratificou o Tratado do Espaço Schengen, como também não ratificou a Carta Europeia de Direitos Fundamentais. Como jamais arrefecera a campanha nacionalista antieuropeia, em 2015, o líder conservador David Cameron, com a promessa de convocar um referendo para decidir, de vez, a permanência do país na UE, conseguiu estrondosa vitória (maioria absoluta) nas

³⁸ Ibidem, p. 19-28.

eleições parlamentares realizadas naquele ano. Em 23 de junho de 2016 realizou-se o referendo prometido.

Com a participação de 72,2% dos eleitores, após disputadíssima campanha eleitoral, embora o primeiro-ministro solicitasse ao povo votar pela permanência, foi aprovada a retirada do país da União Europeia por 51,9% dos votos válidos contra 48,1% pela permanência. A campanha pela saída foi liderada pelos conservadores antieuropeus, chefiados, entre outros, por Boris Johnson, e pelo Partido da Independência do Reino Unido – UKIP. Durante a campanha eleitoral os partidários da permanência desencadearam o “Projeto Medo”,³⁹ apontando para o desastre econômico, o desemprego, enfim, a ruína econômica e social que saída provocaria.

Pelo seu lado, os defensores da retirada lograram convencer a maioria do eleitorado alegando que, vitoriosa a secessão, o país retomaria a sua soberania, ficaria fora do orçamento comunitário, voltaria a controlar suas fronteiras e aplicaria sua própria política migratória. Apesar de fora do Espaço Schengen, o Reino Unido, como membro da UE, se obrigava a receber em seu território não somente os cidadãos dos outros Estados-Membros, mas, também, estrangeiros que ingressassem na UE passando inicialmente pelo controle alfandegário de qualquer dos outros membros da União.

Assim, com base no artigo 50⁴⁰ do Tratado que constituiu a União Europeia, após seis jornadas de polêmicas negociações, que duraram, praticamente, quatro anos, com a prévia aprovação do Acordo de Retirada pelo Parlamento britânico e pela União Europeia, no dia 31 de janeiro de 2020, à meia-noite, o Reino Unido, após 47 anos, deixou de fazer parte do quadro de membros da UE. A partir disso, deu-se início às negociações para o cumprimento fase de transição, que se completou com a assinatura pelas partes, em 24 de dezembro de 2020, do Acordo de Comércio e Cooperação entre a União Europeia e o Reino Unido.

³⁹ CASTELLS, *Ruptura*, p. 59.

⁴⁰ O artigo 50 do Tratado constitutivo da União Europeia dispõe: 1. Qualquer Estado-Membro pode decidir, em conformidade com as respectivas normas constitucionais, retirar-se da União. 2. Qualquer Estado-Membro que decida retirar-se da União notifica a sua intenção ao Conselho Europeu. Em função das orientações do Conselho Europeu, a União negocia e celebra com esse Estado um acordo que estabeleça as condições da sua saída, tendo em conta o quadro das suas futuras relações com a União. Esse acordo é negociado nos termos do n° 3 do artigo 218 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. O acordo é celebrado em nome da União pelo Conselho, deliberando por maioria qualificada, após aprovação do Parlamento Europeu.

7 PALAVRAS FINAIS

Conforme o exposto acima, a União Europeia vive grave crise de identidade em razão de problemas oriundos de seu próprio projeto de criação. A União vem enfrentando sucessivas crises, como a da Zona do Euro, entre 2008 e 2012, assim como a migratória, que tem levado Estados-Membros da UE a ignorar decisões dos órgãos comunitários sobre o assunto.

Como o projeto da União e as respectivas instituições foram idealizados e construídos de cima para baixo, tal circunstância não favoreceu a criação de uma identidade europeia, fato que nos instantes de crise exacerba o nacionalismo, levando cada Estado-Membro a tomar decisões voltadas para seus exclusivos interesses, como se deu, por exemplo, na ocasião em que o Tratado Constitucional Europeu foi submetido aos referendos nacionais.

No enfrentamento da pandemia do Covid-19, ou seja, no início da propagação do vírus, governos europeus chegaram a suspender o cumprimento da liberdade de circulação do Espaço Schengen, bem como proibir a exportação de material médico para qualquer país. O momento é, portanto, desafiador para as lideranças europeias. Além das questões estruturais, que requerem novos caminhos institucionais, uma possível renacionalização de competências soberanas e maior democratização das decisões são citadas pelos especialistas em estudos europeus como instrumentos para evitar novas secessões no bloco.

Governos populistas e ultranacionalistas como os da Polônia e Hungria têm, em várias situações, apresentado franca contestação ao princípio da supremacia do direito comunitário sobre o direito interno. Externamente, a União Europeia precisará estar coesa e economicamente forte, para enfrentar a constante ameaça terrorista e participar, de forma independente e voltada aos seus interesses, das decisões mundiais, em um sistema internacional que passa por constantes e profundas transformações e vivencia a escalada do confronto geopolítico e comercial entre os Estados Unidos e a China.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALECASTRO, Mathias. *A Força do Euro, 20 – No ápice, moeda obriga populistas a dar revolta por encerrada*. In: Folha de São Paulo, Mundo, edição de 3 de janeiro de 2022, p. A8.

BAUMAN, Zygmunt. *Europa*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006.

BIROU, Alain & HENRY, Pau-Marc. *Um Outro Desenvolvimento*. Tradução de Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1987.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Direito das Organizações Internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

CASTELLS, Manuel. *Ruptura – A crise da democracia liberal*. Tradução de Joana Angélica d'Avila Melo. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

_____. *Para o Estado-Rede: Globalização Econômica e Instituições Políticas na Era da Informação*. In: Sociedade e Estado em Transformação. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser et alii. São Paulo: Editora UNESP, 1999.

CONCEIÇÃO, Eugénia da. *O Futuro da União Europeia*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2016.

CUNHA, Paulo de Pita e. *Integração Europeia – Estudos de Economia, Política e Direito Comunitários*. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1993.

HENNETTE, Stéphanie, PIKETTY, Thomas et alii. *Por uma Europa Democrática*. Tradução de André Telles. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2017.

HANSON, Victor Davis. *Por que o Ocidente venceu – Massacre e cultura da Grécia antiga ao Vietnã*. Tradução de Fernanda Abreu. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002.

JUDT, Tony. *Uma Grande Ilusão? Um ensaio sobre a Europa*. Tradução de Pedro Bernardo. Lisboa: Edições 70, 2012.

MESA, Maria Jesús Cava. *Las Alianzas Europeas y la Paz Armada, 1890-1914*. In: Historia de las relaciones internacionales contemporáneas. Barcelona: Editorial Ariel, 2001.

MOREIRA, Adriano. *Teoria das Relações Internacionais*. Coimbra: Livraria Almedina, 2002.

_____. *Ciência Política*. Lisboa: Livraria Bertrand, 1979.

PERA, Marcello e TATZINGER, Joseph. *Sin Raíces*. Traducción de Bernardo Moreno. Carrillo. Barcelona: Ediciones Península, 2005.

PIKETTY, Thomas. *É Possível Salvar a Europa?* Tradução de Renata Teodoro de Assis. Rio de Janeiro: Editoro Intrínseca, 2015.

SMITH, Anthony D. *Nações e Nacionalismo Numa Era Global*. Tradução de Carlos Leone. Oeiras, Portugal: Celta Editora, 1999.

Dados e informações foram obtidos nos endereços eletrônicos abaixo indicados:

Instituições e organismos (europa.eu)

https://ec.europa.eu/info/topics/education-and-training_pt