

UNIÃO EUROPÉIA, HISTÓRIA E INSTITUIÇÕES: O FUTURO DA INTEGRAÇÃO COM O TRATADO REFORMADOR E DISCUSSÕES SOBRE NOVOS ALARGAMENTOS

Lucio Jablonski Junior¹

Resumo : A integração regional pode ser um meio eficiente de enfrentar os desafios da economia e do mundo globalizado nos tempos atuais. A busca por esta saída tem várias explicações, Eduardo Biacchi Gomes² aponta como principais as econômicas, pacifistas, sociais, culturais etc. Mas principalmente as econômicas, visando condições de melhor competir no mercado internacional.

O processo integracionista na Europa, que teve início em 18 de abril de 1951 com a assinatura do Tratado de Paris que instituiu a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), com os objetivos principais de manter a paz num continente assolado por inúmeras guerras e de reconstruir este continente destruído pela Segunda Guerra Mundial, segundo Elizabeth Accioly³, tem atualmente grandes desafios a serem enfrentados.

Neste trabalho pretende-se abordar os principais pontos da história da União Européia (UE), a consolidação de suas instituições supranacionais e os desafios da integração no início deste século XXI, entre eles a elaboração e ratificação do Tratado Reformador e a questão da entrada de novos países no bloco, em especial a discussão acerca do caso da Turquia.

Palavras Chaves: união européia; integração regional; tratado reformador; turquia.

Abstract: The regional integration can be an efficient mode of addressing the challenges of the economy and globalized world in the actual times. The search for this option has some explications, Eduardo Biacchi Gomes points how essentials, the economics, pacifists, socials, cultural etc. But mainly the economics, seeking better conditions for competing on the international market.

The integrationist process in Europe, which began on April 18, 1951, with the signing of Paris Treaty establishing the European Coal and Steel Community (ECSC), with the objectives of maintaining peace in a continent devastated by countless wars and to reconstruct this continent destroyed by the Second World War, according to Elizabeth Accioly, has nowadays great challenges to be confront.

This article aims to study the main questions of the European Union's history, the consolidation of its supranational institutions and the challenges of integration in this century's beginning, as the elaboration and ratification of the Reform Treaty and the question of new countries' entry, specially the Turkey's case.

Key-Words: European union; regional integration, reform treaty, turkey.

INTRODUÇÃO

¹ Graduando em Relações Internacionais nas Faculdades Integradas do Brasil – UniBrasil. Participante do Grupo de Pesquisa Pátrias - Plataforma de Análises Acadêmicas e Técnica de Relações Internacionais da América do Sul. Participante do Programa de Educação Tutorial (PET) de Direito – UniBrasil.

² GOMES, Eduardo Biacchi. Formação dos Blocos Econômicos na Europa e na América do Sul. In: _____. **Blocos Econômicos Solução de Controvérsias: Uma análise Comparativa a partir da União Européia e Mercosul.** 2.ed. Curitiba: Juruá, 2006. p. 33-46.

³ ACCIOLY, Elizabeth. **Mercosul & União Européia: Estrutura Jurídico-Institucional.** 3.ed. Curitiba: Juruá, 2003.

A Comunidade Econômica Europeia (CEE) foi criada em 25 de março de 1957, com a assinatura do Tratado de Roma por parte de seis países: Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos. No dia 1º de Janeiro de 1973, Dinamarca, Irlanda e Reino Unido aderem ao bloco e passam a ser nove os países membros. Em 1981 é a vez da Grécia e em 1986 de Espanha e Portugal juntarem-se aos demais países. Em 1992 através do Tratado de Maastricht a CEE passa a ser denominada União Europeia (UE). Entram então na UE, em 1995, a Áustria, a Finlândia e a Suécia. Em 1º de maio de 2004, são aceitos dez países: Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e República Checa. E finalmente em 1º de janeiro de 2007 entram no bloco a Romênia e a Bulgária, chegando assim a um total de 27 países membros.

Atualmente a União Europeia possui uma população de aproximadamente 460 milhões de pessoas e um Produto Interno Bruto (PIB) de 10 trilhões de dólares.⁴

Quanto às instituições e órgãos da UE pode-se, segundo Alejandro Omar Iza⁵, distinguir-se aqueles que são principais e aqueles que podem se considerar secundários. Neste primeiro grupo estão o Conselho de Ministros, a Comissão, o Parlamento Europeu e o Tribunal de Justiça. Já no segundo grupo figuram os Comitês consultivos, o Comitê Econômico e Social, o Banco Europeu de Investimentos e o Comitê das Regiões.

A Constituição Europeia não ratificada em referendos, na França, em 29 de maio de 2005 com 54,67% de votos contra a ratificação, e na Holanda, em 1º de junho de 2005 com 61,6% de votos contrários à ratificação, levantou uma grande dúvida acerca do futuro da UE, segundo Tarcísio Hardman Reis: “um ano após o dia do *non*, a mensagem ainda não foi ignorada nem interpretada em função da perplexidade dos burocratas de Bruxelas em relação ao resultado negativo nas urnas francesas e holandesas”.⁶

⁴ Eurostat. http://ec.europa.eu/economy_finance/indicators/euroareagdp_en.htm

⁵ IZA, Alejandro Omar. **Unión Europea ¿Paradigma de Integración?** Buenos Aires: Departamento de Publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, 2004. p. 105.

⁶ REIS, Tarcísio Hardman. Dizer Não é Dizer Sim? O Futuro da União Europeia após o Referendo na França. In: _____; GOMES, Eduardo Biacchi. (Orgs.). **A Integração Regional no Direito Internacional: O futuro do Mercosul e da União Europeia**. São Paulo: Lex Editora, 2006. p.173-188.

Neste artigo, Reis discutia as possibilidades em relação ao futuro da Constituição da UE, e uma destas, era a desistência do projeto constitucional, e parece que, pelo menos por enquanto, é o que acontece. Para tanto, decidiu-se pela elaboração de um Tratado Reformador, uma Conferência Intergovernamental⁷ ficou incumbida deste trabalho, o Tratado Reformador ficou pronto no mês de outubro e será assinado ainda em dezembro deste mesmo ano, para que possa ser ratificado pelos países membros, até junho de 2009, ante das eleições para o Parlamento Europeu.

Por fim, no que concerne à questão do alargamento, em especial ao caso turco, a adesão da Turquia é polêmica, e tem gerado inúmeras discussões tanto no âmbito político, em vários debates no Parlamento Europeu⁸, quanto da opinião pública, principalmente pelas dimensões deste país, também pelas questões étnicas e religiosas envolvidas e ainda pelos problemas com o respeito aos direitos humanos nesta nação.

1. HISTÓRIA

A idéia de por um fim para sempre no perigo de conflito entre a Alemanha e a França pelos recursos “*carbósiderúrgicos*”⁹ do Ruhr e do Sarre foi elaborada por Jean Monnet e lançada pelo Ministro de Assuntos Exteriores francês Robert Schuman em 9 de maio de 1950, e imediatamente acolhida por Adenauer e De Gasperi. Esta idéia propunha a colocação destes recursos sob o comando de uma Alta Autoridade comum, vinculada à França, Alemanha e aos demais países que a aderissem.¹⁰

A ação destes quatro líderes levou à rápida adoção do Tratado constitutivo da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), assinado em Paris por Alemanha, França, Bélgica, Itália, Luxemburgo e Países Baixos, entrando em vigor em 25 de julho de 1952.

⁷ Conselho da União Europeia. Mandato da CIG de 2007.

⁸ Parlamento Europeu. Estratégia de alargamento e principais desafios para 2006-2007 - Capacidade da União Europeia para integrar novos Estados-Membros (debate) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20061213+ITEM-004+DOC+XML+V0//PT&language=PT>

⁹ Termo em espanhol.

¹⁰ MENGOZZI, Paolo. **Derecho Comunitario y de la Unión Europea**. Tradução de Javier Fernández Pons. Madrid: Tecnos, 2000. p. 25-29.

Mesmo este entusiasmo inicial da integração, não foi suficiente para o desenvolvimento dela logo em seguida, pois fracassaram as tentativas de estabelecimento de uma Comunidade Política Européia e de ratificação da Comunidade Européia de Defesa (CED).

Em 25 de março de 1957 os países assinam o Tratado constitutivo da Comunidade Européia de Energia Atômica (CEEa ou Euratom) e da Comunidade Econômica Européia (CEE), o Tratado de Roma. A primeira surge a partir da importância de adquirir uma fonte energética que viesse a substituir a dependência de países terceiros que gerava o petróleo, e, devido aos altos gastos que o desenvolvimento da energia nuclear demandava, teria de ser feito em conjunto, ao mesmo tempo com o desenvolvimento de um mercado comum.

Apesar da relutância tanto do próprio Reino Unido quanto da França de De Gaulle em relação à entrada do primeiro no bloco, em 9 de agosto de 1961 é apresentada a solicitação de ingresso. Um dia depois é a vez da Dinamarca, em 30 de abril de 1962 da Noruega e em 31 de julho do mesmo ano da Irlanda. Porém, as negociações com o Reino Unido fracassaram e atrasaram todas as outras negociações.

No ano de 1967 todos estes países apresentam novamente suas solicitações de ingresso, e as negociações puderam recomeçar a partir de 1969 com a demissão de De Gaulle do governo francês. Finalmente no dia 1º de janeiro de 1973, Reino Unido, Irlanda e Dinamarca passam a fazer parte da CEE. A Noruega não ingressou, pois a sua população se manifestou contra a adesão em referendo realizado no país.

Em 1º de janeiro de 1980 a Grécia se torna o décimo Estado membro da CEE, e em 1º de janeiro de 1986, entram Portugal e Espanha.

Em 13 de março de 1979 estabelece-se o Sistema Monetário Europeu, proposto pelo Presidente da Comissão, Roy Jenkins, este Sistema tinha como objetivo criar uma zona de estabilidade monetária e fomentar a convergência das políticas monetárias nacionais, buscando alcançar uma maior estabilidade a nível comunitário.¹¹

Um período importantíssimo para a construção de uma integração mais democrática é o de 7 a 10 de junho de 1979, quando tem lugar as primeiras eleições diretas para o Parlamento Europeu, ainda que com baixa participação do eleitorado.

¹¹ IZA, Alejandro Omar. Op. cit., p. 83.

O início dos anos 80 mostrou-se muito complicado para o desenvolvimento do processo integracionista, tanto pela política de Margaret Thatcher que posicionava-se contra qualquer tipo de medida de cunho federalista ou que interferisse na soberania britânica, quanto pelo contexto internacional, com o aumento do preço do petróleo.

No ano de 1986 os doze países que compunham as Comunidades Europeias assinam o Ato Único Europeu (AUE), que entra em vigor em 1º de julho de 1987. Sua importância advém do fato de modificar e complementar os Tratados constitutivos das Comunidades Europeias, outorgando um impulso político e um marco jurídico adequado para alcançar-se um mercado comum antes do ano de 1993.¹²

Outras questões importantes trazidas pelo AUE foram: modificação do processo de tomada de decisões, ampliando a quantidade de casos em que seria utilizado o processo de voto por maioria qualificada, criou o processo de cooperação institucional para adoção de normas, que ampliava as faculdades do Parlamento Europeu e estabeleceu os prazos para a concretização do mercado comum europeu.¹³

Em 7 de fevereiro de 1992 os membros das Comunidades Europeias assinaram em Maastricht, o Tratado da União Europeia (TUE) que estabelece uma União Europeia. Decidem os Estados então, a cooperar em temas de Política Exterior e Defesa e Justiça e Assuntos de Interior, inclusive imigração e asilo. Importante também é a criação de uma Cidadania da União, passando a coexistir com as nacionais. Foram introduzidos também o princípio da subsidiariedade¹⁴ e um conjunto de medidas para a realização de uma União Econômica e Monetária.¹⁵

A ampliação comunitária volta à pauta com a solicitação de ingresso da Áustria em 1989, da Suécia em 1991, da Finlândia em 1992 e da Noruega e Suíça também no mesmo ano. Em 6 de dezembro ainda de 1992, a população suíça através de referendo manifesta-se contra a adesão do país, ficando assim de fora da UE. Os referendos nos três primeiros países citados foram positivos em relação à adesão, já na Noruega, mais uma vez o resultado foi negativo.

¹² Ibidem, p. 87.

¹³ Idem.

¹⁴ A respeito do Princípio da Subsidiariedade ver o Artigo 5º do Tratado de Nice.

¹⁵ Ibidem, p. 90.

Em 1º de janeiro de 1995 ingressam então a Áustria, a Suécia e a Finlândia, chegando-se a 15 membros na UE. Esta ampliação foi a menos problemática de todas, já que aderiram países com alto nível de desenvolvimento e com um ordenamento jurídico semelhante ao comunitário, devido à presença destes na Área Econômica Européia (AEE).¹⁶

No dia 1º de maio de 1999 entra em vigor o Tratado de Amsterdã, que vem para reforçar dois pilares comunitários, que haviam sido inseridos no TUE e que ainda necessitavam de edificação, o de Política Externa de Segurança Comum e a Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal.¹⁷

Com a queda do Muro de Berlim em 1989, nas palavras de Elizabeth Accioly:

“a Europa viu-se confrontada com um enorme desafio de pôr termo a uma divisão histórica. Treze países da Europa Central e Oriental se candidataram ao ingresso na UE: Hungria, Polônia, Romênia, Eslováquia, Eslovênia, Letônia, Estônia, Lituânia, Bulgária, República Checa, Chipre, Malta e Turquia. Para tanto, foi efetuada uma revisão ao Tratado de Amsterdã, para recepcionar os novos candidatos. Entrou em vigor em fevereiro de 2003, o Tratado de Nice, que foi assinado em 26 de fevereiro de 2001, prevendo uma nova etapa no processo de integração regional, numa Europa alargada”.¹⁸

Entram então em 1º de maio de 2004 dez destes treze países: Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e República Checa. E o último alargamento dá-se em 1º de janeiro de 2007 quando entram no bloco a Romênia e a Bulgária, chegando assim a um total de 27 países membros.

2. INSTITUIÇÕES

Tratar-se-á aqui das instituições chamadas de principais ou primárias por Alejandro Omar Iza.¹⁹

As primeiras instituições da integração européia vieram com o Tratado da CECA: a Alta Autoridade, órgão dotado de poderes autônomos e executivos; o

¹⁶ Ibidem, p. 97.

¹⁷ ACCIOLY, Elizabeth. Op. cit., p. 48.

¹⁸ Idem.

¹⁹ Ver nota 4. O Banco Central Europeu certamente está entre as instituições primárias, não será abordado aqui por razões de espaço.

Conselho Especial de Ministros, que representa os interesses dos Estados; a Assembléa Comum, que depois se tornará o Parlamento Europeu e o Tribunal de Justiça, com o objetivo de dirimir os conflitos.²⁰

O Tratado de Nice, nos seus artigos 202 a 210, legisla sobre as atribuições do Conselho da União Européia. Este órgão é formado pelos representantes dos governos dos Estados-membros. Ele, ao lado do Parlamento Europeu, tem a função de legislar dentro da UE e também é um dos responsáveis pela autoridade orçamentária. A presidência do Conselho é exercida pelo Estado-membro que estiver na presidência no momento, sendo esta rotativa, de 6 em 6 meses.²¹ A presidência é atualmente exercida por Portugal, e depois do país ibérico, será exercida pela Eslovênia, um marco na história da UE, já que vai ser o primeiro país do alargamento de 2004 a ter a responsabilidade de exercer a presidência do Conselho.

O Conselho é assistido pelos Ministros das Relações Exteriores dos países e pelo Comitê dos Representantes Permanentes – Coreper, formado por representantes permanentes dos Estados-membros que têm como função preparar as futuras deliberações dos ministros e estarem atentos quanto aos projetos submetidos à aprovação do Conselho. As decisões deste órgão são tomadas por unanimidade ou por maioria qualificada, conforme disposto no art. 205 do Tratado supracitado.

A instituição da votação por maioria qualificada enfrentou grandes resistências, mas foi instituída em 1986 com o Ato Único Europeu. No Tratado de Nice, já com a previsão de uma UE alargada a 27 países, aprofundaram-se sobremaneira as votações por maioria qualificada, já que com esse número de Estados-membros, as decisões por unanimidade tornaram-se de enorme dificuldade. Deste modo, cerca de 30 disposições que eram tratadas por unanimidade no Tratado de Amsterdã, passaram à maioria qualificado no de Nice.²²

As decisões por unanimidade ficaram restritas a alguns assuntos específicos: a aceitação de um novo Estado-membro, a Política Externa e de Segurança Comum, a Cooperação Policial e Judiciária Penal, a Política de Asilo e de Imigração e a Política de Coesão Econômica e Social, há ainda o disposto no art. 308 do Tratado de Nice:

²⁰ IZA, Alejandro Omar. Op. cit., p. 69.

²¹ ACCIOLY, Elizabeth. Op. cit., p. 77.

Se uma ação da Comunidade for considerada necessária para atingir, no curso do funcionamento do mercado comum, um dos objetivos da Comunidade, sem que o presente Tratado tenha previsto os poderes de ação necessários para o efeito, o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após consulta do Parlamento Europeu, adotará as disposições adequadas.

A Assembléia Comum passou a denominar-se Parlamento Europeu em 1958, ele representa os povos do Estados-membros reunidos nas Comunidades Européias e eleitos por sufrágio universal.²³

Os eurodeputados não são agrupados por delegações nacionais, mas sim por grupos políticos, que reúnem deputados de vários países com afinidades políticas e ideológicas. São eles atualmente: Grupo do Partido Popular Europeu (Democratas Cristãos) e dos Democratas Europeus, Grupo do Partido dos Socialistas Europeus, Grupo do Partido Europeu dos Liberais, Democratas e Reformistas, Grupo dos Verdes/Aliança Livre Européia, Grupo Confederal da Esquerda Unitária Européia/Esquerda Verde Nórdica, Grupo União para a Europa das Nações, Grupo para a Europa das Democracias e das Diferenças, Deputados não inscritos²⁴, e recentemente, em 1º de janeiro de 2007, com a entrada da Romênia e da Bulgária na UE, foi criado o Grupo Identidade, Tradição e Soberania.

As funções do Parlamento Europeu são as de co-legislador, de aprovação do orçamento comunitário, e de controle das atividades da Comissão Européia. A partir do Tratado da União Européia, o órgão teve suas competências ampliadas, agora, em conjunto com o Conselho, ele adota regulamentos, diretivas e atos referentes a domínios importantes, como questões do mercado único, livre circulação de pessoas, liberdade de estabelecimento, cultura, saúde pública, dentre outros.²⁵

O Parlamento Europeu tem também a importante possibilidade de constituir uma comissão de inquérito temporário para investigar casos de má administração na aplicação do direito comunitário, e também o direito de petição direta conferido aos

²² Ibidem, p. 78.

²³ Ibidem, p. 89.

²⁴ Idem.

²⁵ Ibidem, p. 89-90.

cidadãos da UE, já que este órgão é a única instituição da UE eleita democraticamente, passa a ser o mediador entre as instituições comunitárias e os cidadãos.²⁶

Com os últimos alargamentos acontecidos na UE, tornou-se necessária repensar a divisão das cadeiras no Parlamento Europeu para os Estados-membros, para tanto, decidiu-se que o número de eurodeputados, numa UE com 27 membros, não deve passar de 750 e que, o limite mínimo de representantes de um país é de 6 e o limite máximo é de 96 lugares, respeitando o princípio da “proporcionalidade degressiva”.²⁷

Deste modo, foi decidido no artigo 1º do documento referenciado, que o número de representantes no Parlamento Europeu eleitos em cada Estado-membro, a partir do início da legislatura 2009-2014, será o seguinte: Bélgica 22, Bulgária 18, República Checa 22, Dinamarca 13, Alemanha 96, Estônia 6, Grécia 22, Espanha 54, França 74, Irlanda 12, Itália 72, Chipre 6, Letônia 9, Lituânia 12, Luxemburgo 6, Hungria 22, Malta 6, Países Baixos 26, Áustria 19, Polónia 51, Portugal 22, Romênia 33, Eslovênia 8, Eslováquia 13, Finlândia 13, Suécia 20 e Reino Unido 73.²⁸

O artigo 2º dispõe que antes do início da legislatura 2014-2019 esta decisão será revista para permitir que de acordo com a evolução demográfica dos Estados-membros, verificada pelo Eurostat²⁹, possa-se repartir de forma objetiva os lugares no Parlamento Europeu.³⁰

A Comissão é tida como o motor da UE, por ter a missão de representar o interesse comunitário, acima dos interesses dos Estados-membros. Tem ela a iniciativa da proposta legislativa, propondo as leis derivadas que serão posteriormente transmitidas ao Conselho e ao Parlamento. É ainda responsável pela aplicação das políticas comuns, de executar o orçamento e gerir os programas comunitários. É a Comissão quem representa a UE no plano externo, conduzindo as negociações

²⁶ Ibidem, p. 92.

²⁷ Parlamento Europeu. Comissão dos Assuntos Constitucionais. **Projecto de Relatório** sobre a proposta de alteração das disposições do Tratado relativas à composição do Parlamento Europeu. (2007/2169(INI)) de 5.9.2007. p. 3-6.

²⁸ Ibidem, p. 6-7.

²⁹ Serviço de Estatística da União Europeia.

³⁰ Parlamento Europeu. Comissão dos Assuntos Constitucionais. Op. cit., p. 7.

internacionais, por exemplo, na Organização Mundial do Comércio (OMC). E também é responsável pela correta aplicação dos Tratados e da legislação derivada.³¹

A Comissão é conhecida como a guardiã dos tratados, ela cuida para que as regras, princípios e decisões tomados sejam corretamente aplicados. Podendo, inquirir e mesmo sancionar, pessoas e empresas que descumprirem o direito comunitário. Do mesmo modo, tem o importante poder de instaurar processos contra os Estados-membros junto ao Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, caso haja violação da legislação comunitária.³²

A Comissão é formada pelos Comissários Europeus, que são nomeados de comum acordo pelos seus Governos, após consulta do Parlamento Europeu, para um período de 5 anos. Destaca-se, que os Comissários devem agir com independência e imparcialidade, decidindo em favor das Comunidades Européias e não pelos interesses nacionais. Com o alargamento de 2005, o número de Comissários passou a ser 1 para cada Estado membro. A Constituição Européia previa a mudança para 13 Comissários em caráter rotativo, mas como esta ainda não entrou em vigor, o número continua sendo o disposto pelo Tratado de Nice.³³

O convênio relativo a certas instituições comuns às Comunidades Européias de 1957 introduziu o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias (TJCE).³⁴

O TJCE possui a mais elevada competência jurisdicional no tocante ao direito comunitário. A ele foram atribuídas competências de jurisdição voluntária e contenciosa. Em relação ao primeiro caso, cabe a ele pronunciar-se na interpretação do direito comunitário, utilizando-se do reenvio pré-judicial, ou ainda, manifestar-se sobre a compatibilidade dos tratados internacionais que possam ser firmados pelas Comunidades com Estados terceiros ou com Organizações Internacionais. No segundo caso, compete ao TJCE salvaguardar a ordem jurídica comunitária, no incumprimento das obrigações geradas pelo direito comunitário, por anulação ou omissão, referentes ao controle de legalidade das instituições comunitárias, reparação de danos causados pelas

³¹ ACCIOLY, Elizabeth. Op. cit., p. 83.

³² Idem.

³³ Ibidem, p. 84.

³⁴ IZA, Alejandro Omar. Op. cit., p. 128.

Instituições ou pelos agentes no exercício de suas funções e nos conflitos que possam existir entre as Comunidades e seus agentes.³⁵

O descumprimento do direito comunitário por parte de Estados-membros, leva a uma ação de incumprimento, este processo pode ser iniciado tanto pela Comissão quanto por outros Estados-membros, há uma fase pré-contenciosa para que o Estado possa apresentar sua defesa ou corrigir seu comportamento, caso não haja êxito, a Comissão denuncia o caso ao TJCE.

Caso o TJCE verifique o incumprimento da legislação comunitária, obriga-se a reposição da legalidade, e este pode ainda condenar o Estado infrator ao pagamento de uma quantia fixa ou progressiva.³⁶

O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, portanto, é o grande responsável pela aplicação uniforme do direito comunitário, ao reconhecer face ao direito nacional, o primado das disposições do direito originário, assim como o efeito direto do direito derivado, aos particulares que podem invocá-los perante aos tribunais nacionais, para tutelar os seus direitos. E a via utilizada para dirimir as possíveis dúvidas dos juízes nacionais relativas à interpretação do direito comunitário é o reenvio pré-judicial. Nas inúmeras consultas levadas ao TJCE, a sólida interpretação do direito quer originário quer derivado fizeram com que o direito que rege essa difícil engrenagem seguisse sempre a mesma linha, a mesma interpretação, formando-se um acervo jurisprudencial que caracterizado pela constância, assegura aos cidadãos comunitários a confiança de ter o seu direito reconhecido de igual maneira em toda a Comunidade (...).³⁷

Em 1989, devido ao aumento cada vez maior do número de processos levados ao TJCE, fez-se necessário o surgimento do Tribunal de Primeira Instância (TPI), para diminuir a sobrecarga que estava ocorrendo nos juízes do TJCE e ampliar a proteção aos cidadãos da UE. Compete a ele, portanto, pronunciar-se em primeira instância, sem prejuízo de recurso ao TJCE, sobre questões de omissão e indenização, sobre matéria de concorrência e a respeito de litígios entre a Comunidade e seus funcionários.

Quanto à estrutura, o Tratado de Nice instituiu que o TJCE, após os alargamentos ocorridos neste século, permanece com a composição de um juiz por Estado-membro.

3. CONSTITUIÇÃO E TRATADO REFORMADOR

³⁵ ACCIOLY, Elizabeth. Op. cit., p. 116-121.

³⁶ Ibidem, p. 122.

Em dezembro de 2000, no Conselho de Nice, começaram-se os trabalhos para a adoção de uma Constituição Européia, com o objetivo de melhorar e aprimorar as instituições comunitárias para os alargamentos que viriam a ocorrer.³⁸

Com o Conselho de Laeken em 2001, os trabalhos foram iniciados com três pontos de negociação: organização e repartição de competências entre a UE e os Estados-membros, repartição de competências entre as instituições das Comunidades Europeias e definição das políticas externas entre a União e os demais Estados membros. São importantes também o reforço que se dá às políticas de ação externa, de natureza comercial, cooperação internacional e de segurança comum e defesa.³⁹

Os trabalhos foram concluídos em 1º de maio de 2004, esperando-se que pudesse entrar em vigor em 2006, com a ratificação por parte de todos os países membros.

A cerimônia de encerramento da fase de negociação da Constituição Européia e de início da fase de ratificação ocorreu em 29 de outubro de 2004. A partir daí, começaram-se os processos de ratificação da mesma, havendo dois métodos para tal ocorrência: “o primeiro é o chamado ‘método parlamentar’, através do qual o texto é adotado de acordo com um tratado internacional pela câmara parlamentar de cada país”⁴⁰ e “o ‘método do referendo’, através do qual uma consulta pública é feita submetendo o texto do tratado à aprovação popular que vota contra ou a favor da ratificação”.⁴¹

Os países que adotaram o primeiro método foram os que começaram a ratificar a Constituição mais rapidamente, em 11 de novembro de 2004, a Lituânia foi o primeiro país a ratificar a Constituição Européia, logo em seguida o fez a Hungria. No começo de 2005 a Eslovênia seguiu o mesmo caminho, no mesmo ano foi ratificada por Áustria,

³⁷ Ibidem, p. 128.

³⁸ GOMES, Eduardo Biacchi. Constituição Européia. A formação de um futuro Estado Europeu? In: _____; REIS, Tarcísio Hardman. (Coords.). **Direito Constitucional Europeu: Rumos da Construção**. Curitiba: Juruá, 2005. p. 45-55.

³⁹ Idem.

⁴⁰ REIS, Tarcísio Hardman. Dizer Não é Dizer Sim? Op. cit., p. 178.

⁴¹ Idem.

Bélgica, Chipre, Alemanha, Grécia, Itália, Letônia, Malta e Eslováquia. Assim, dos 15 países que se propuseram a fazer a ratificação através do Parlamento, somente faltavam as ratificações de Estônia, Finlândia e Suécia.

Os outros 10 países decidiram submeter o documento a referendo popular, ficando decidido que os países que historicamente apresentavam um euro-ceticismo seriam os últimos a realizá-lo. Foram marcados então para 2005, nesta ordem, os referendos em: Espanha, França, Holanda, Luxemburgo, Irlanda, Polônia e Portugal.⁴²

O referendo na Espanha foi realizado em 20 de fevereiro de 2005 e o sim à Constituição, dado nas urnas, permitiu a ratificação da mesma.

No entanto, o não venceu na França, em 29 de maio de 2005 com 54,67% de votos contra a ratificação, e na Holanda, em 1º de junho de 2005 com 61,6% de votos contrários à ratificação. Ou seja, dois dos países fundadores da CECA haviam rejeitado a Constituição Européia, o que levou à declaração do primeiro-ministro holandês Jan Paul Balkenende: “eu fiquei desapontado, mas os eleitores nos enviaram uma mensagem clara que não podemos ignorar”.⁴³

Segundo Tarcísio Hardman Reis: “se o ‘não’ francês poderia ter sido interpretado através de um cenário político nacional conturbado, o ‘não’ holandês foi um sinal claro de que os problemas deveriam ser interpretados através de uma conjuntura comunitária”.⁴⁴

Como citado na introdução, em 2006, na publicação da obra citada, Reis discutia as possibilidades em relação ao futuro da Constituição da UE, e uma destas, era a desistência do projeto constitucional, o que de fato aconteceu, pelo menos a curto prazo. Mas como destaca Reis, o abandono da Constituição Européia, de modo algum significa o fracasso do projeto integracionista, que segundo ele, está fundamentado em bases sólidas, tanto institucionais como financeiras.

Com o abandono da idéia de Constituição Européia, foi realizada uma reunião de cúpula da Comissão Européia no mês de junho de 2007, nesta reunião foi decidido pela criação de uma Conferência Intergovernamental (CIG) que está incumbida da

⁴² Idem.

⁴³ Idem.

⁴⁴ Idem.

elaboração de um Tratado Reformador para a UE. Para tanto, foi elaborado o Mandato desta CIG que em sua introdução dispõe: “Constitui o presente mandato a única base e o enquadramento exclusivo para os trabalhos da CIG a ser convocada em conformidade com o ponto 10 das conclusões do Conselho Europeu”⁴⁵, continua nas observações de ordem geral:

1. A CIG é incumbida de elaborar um Tratado (adiante designado “Tratado Reformador”) que altere os Tratados em vigor no sentido de reforçar a eficiência e a legitimidade democrática da União alargada, e bem assim a coerência de sua acção externa. É posto de parte o conceito constitucional, que consistia em revogar todos os Tratados em vigor, substituindo-os por um texto único denominado “Constituição”. O *Tratado Reformador* virá introduzir nos actuais Tratados – que continuarão em vigor – as inovações resultantes da CIG de 2004 (...).
2. O *Tratado Reformador* compreenderá duas cláusulas substantivas de alteração ao *Tratado da União Européia (TUE)* e ao *Tratado que institui a Comunidade Européia (TCE)*, respectivamente. O TUE conservará a actual denominação, passando o TCE a ser designado *Tratado sobre o Funcionamento da União*, dado que a União é dotada de uma personalidade jurídica única. O termo “Comunidade” será substituído em todo o texto por “União”; afirmar-se-á que ambos os Tratados constituem os Tratados em que se funda a União, e que esta se substitui e sucede à Comunidade. (...) ⁴⁶

Como observou Adriana Cláudia Melo Lorentz⁴⁷, este novo Tratado não irá extinguir os outros Tratados, como aconteceria na Constituição Européia, mas dará uma personalidade jurídica única para a UE, findando assim com o fato de que às vezes os tratados internacionais eram firmados como CEE e às vezes como UE. Destaca ela também, que está abolido neste Tratado qualquer menção aos símbolos da UE, questão esta que também está no Mandato da CIG: “De igual modo, nenhum artigo dos Tratados alterados fará alusão aos símbolos da UE, como a bandeira, o hino e o lema”⁴⁸. Lorentz lembra ainda que as questões que deverão permanecer, como na Constituição, são a delimitação das competências da União e o reforço na política externa e de segurança.

O Tratado Reformador, uma árdua tarefa para a Conselho sob presidência portuguesa, ficou pronto no mês de outubro de 2007 e teve seus últimos aspectos discutidos na Cimeira de Lisboa, ocorrida nos dias 18 e 19 de outubro, ficando acordado

⁴⁵ Conselho da União Européia. Mandato da CIG de 2007. 11218/07. p. 2.

⁴⁶ Idem.

⁴⁷ LORENTZ, Adriana Cláudia Melo. Do Tratado Constitucional ao Futuro “Tratado Modificativo” da União Européia. In: Congresso Brasileiro de Direito Internacional, 5, 2007, Curitiba. **Estudos de Direito Internacional** - Volume IX - Anais do 5º Congresso Brasileiro de Direito Internacional. Curitiba: Juruá, 2007.

que a assinatura do futuro Tratado de Lisboa será realizada ainda em dezembro de 2007, para que possa haver tempo hábil para a ratificação por parte dos Estados-membros até junho de 2009, ante das eleições para o Parlamento Europeu.

4. ALARGAMENTO, O CASO DA TURQUIA

O direito comunitário europeu no Tratado que institui a Comunidade Européia, no seu Artigo 49º, fala sobre a questão do alargamento:

Qualquer Estado europeu que respeite os princípios enunciados no n.º 1 do artigo 6.º pode pedir para se tornar membro da União. Dirigirá o respectivo pedido ao Conselho, que se pronunciará por unanimidade, após ter consultado a Comissão e após parecer favorável do Parlamento Europeu, que se pronunciará por maioria absoluta dos membros que o compõem. As condições de admissão e as adaptações dos Tratados em que se funda a União, decorrentes dessa admissão, serão objecto de acordo entre os Estados-Membros e o Estado peticionário. Esse acordo será submetido à ratificação de todos os Estados Contratantes, de acordo com as respectivas normas constitucionais.⁴⁹

Deste modo, o país que deseja tornar-se membro deve cumprir com as metas nas mais diversas áreas estabelecidas pela União Européia e também deve ter sua adesão ratificada por todos os Estados membros, o que tornou-se de grande dificuldade devido ao grande número de países que compõe o bloco atualmente, 27 membros.

Devido à sua posição geográfica, a Turquia tornou-se um ponto estratégico determinante nos anos de Guerra Fria, aliando-se com o bloco ocidental, tornou-se membro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), do Conselho da Europa e da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em 1957 a CEE e a Turquia assinam o acordo de Ancara, que aprofundou as relações comerciais entre os dois entes.⁵⁰

Em 1963 o país ganhou *status* de membro associado da CEE e abriu-se a possibilidade de adesão, em 1987 foi feito o pedido de admissão que acabou rejeitado pela Comissão, alegando que as pré-condições referentes à economia e aos direitos humanos não haviam sido cumpridas. Em 1999 no Conselho Europeu de Helsinque

⁴⁸ Conselho da União Européia. Mandato da CIG de 2007. Op. cit., p. 3.

⁴⁹ União Européia. http://europa.eu/pol/enlarg/index_pt.htm

afirmou-se novamente a viabilidade da candidatura turca, informando que a adesão à UE dependeria apenas do cumprimento das condições estabelecidas no chamado “Critério de Copenhague”. Em 2002 o Conselho Europeu de Copenhague decidiu pela abertura das negociações com a Turquia o mais rápido possível e agendou para a reunião do Conselho em 2004, a análise do cumprimento das pré-condições estabelecidas.⁵¹

Em 16 de dezembro de 2004 os líderes da UE aceitaram a abertura das negociações a partir de 2005, dependendo da aceitação de todos os Estados-membros.

Segundo Reis, “a perspectiva de adesão também cria perspectivas em relação a uma maior abertura política com os países do Oriente Médio (...), acredita-se que, se tudo der certo, a Turquia se tornará membro da UE em 10 ou 14 anos”.⁵²

Porém, lembra Reis, a grande discussão é a de qual será o impacto da entrada da Turquia na UE, um país com mais de 70 milhões de habitantes e que calcula-se, em 2015, passará a população da Alemanha. E também, que a Turquia é um país pobre, tendo um PIB inferior até mesmo ao da Bulgária e da Romênia, mas, apesar disso, tem um fôlego econômico muito grande.

O Critério de Copenhague leva em consideração a análise de três tipos de conjuntura: política, econômica e legal. No que concerne à questão política, os elementos são a democracia, o Estado de Direito, os direitos humanos e a proteção das minorias. No tocante à questão econômica, o país deve possuir uma economia de mercado e suas empresas devem ser capazes de competir dentro da concorrência da União, neste quesito, a UE costuma auxiliar o país nas reformas estruturais e com financiamento para o desenvolvimento. Na questão da legislação, ocorre o processo de *screening* que visa confrontar a legislação do país com a legislação comunitária.⁵³

⁵⁰ REIS, Tarcísio Hardman. Perspectivas da Adesão Turca – Uma Questão Política ou uma Questão Jurídica? In: _____. GOMES, Eduardo Biacchi.. (Coords.). **Direito Constitucional Europeu: Rumos da Construção**. Curitiba: Juruá, 2005. p. 341-357.

⁵¹ Idem.

⁵² Ibidem, p. 343.

⁵³ Ibidem, p. 348-349.

O Conselho de Luxemburgo, de 1997, afirmou a elegibilidade da Turquia para entrar na UE, o que era discutido devido à posição geográfica do país e também afirmou que o país ainda não preenchia as condições para adesão.

Reis destaca que a UE descartou a Turquia nesta oportunidade, mas sem decepcioná-la, pois sabe da importância que tem esta para as relações com o Oriente Médio, ficando, segundo ele, isto evidente na guerra do Iraque. Em 2002 então, o Conselho de Bruxelas reconhece os efeitos das reformas turcas e volta a falar em adesão, preparando o caminho para a decisão do Conselho Europeu de Copenhague.⁵⁴

No relatório de 2004 da Comissão, a estratégia ergue-se em três pilares: reforçar e apoiar o processo de reformas na Turquia, condições específicas para a condução das negociações de adesão e um diálogo político e cultural entre os cidadãos da UE e da Turquia.

Reis comenta que “o segundo pilar é uma forma de a Comissão deixar claro que, apesar da vontade comunitária, a decisão final é dos Estados, mas para isso a Turquia tem que estar efetivamente preparada para a adesão”.⁵⁵

Quatro séries de questões são citadas por Reis a partir das críticas de Alexandre Del Valle⁵⁶, um opositor à adesão turca. A questão geopolítica: a Turquia têm problemas territoriais com a Síria e com o Iraque, também com a minoria curda interna e com dois países da UE, Grécia e Chipre, com uma história de rivalidade e invasões em ambos os países. A questão demográfica: é citada como um dos maiores entraves, visto que a Turquia tem uma população de 70 milhões de habitantes, que em pouco tempo superará a população alemã, a maior atualmente da UE. Deste modo, numa possível adesão, a Turquia teria alta representatividade nas instituições comunitárias. Na questão dos Direitos Humanos, reconhece-se que apesar das evoluções ocorridas, a Turquia ainda é um dos principais acusados diante da Corte Européia de Direitos Humanos por violação destes. Em relação à questão econômica, há uma enorme disparidade em relação à economia européia e a turca, o país vive em constantes crises econômicas e

⁵⁴ Ibidem, p. 350.

⁵⁵ Ibidem, p. 352.

⁵⁶ DEL VALLE, Alexandre. **La Turquie dans l'Europe** – Un cheval de Troie islamiste? Paris: Éditions des Syrtes, 2004. p. 319.

possui um crescimento baixo e irregular. Destaca-se que mesmo os economistas mais otimistas vêem a adesão turca como muito arriscada do ponto de vista econômico.⁵⁷

A polêmica discussão acerca da adesão turca é discutida pelo historiador José Fábio Bertonha, diz ele:

Os problemas de sistema político, econômicos, demográficos e estratégicos são realmente verdadeiros e, se um dia, outros países de peso, como a Ucrânia ou a Rússia, tentarem entrar na União Européia, eles reaparecerão. No entanto, o caso turco tem um agravante maior: o fato dos turcos não serem racialmente europeus e nem cristãos.⁵⁸

Analisando a questão não somente do ponto de vista jurídico, econômico ou político, Bertonha continua:

A resistência européia a absorver dezenas de milhões de muçulmanos não brancos está subentendida em todo o processo, mas, por ser politicamente incorreto, tenta-se manter esse elemento permanentemente embaixo do tapete. Mas ela é uma das chaves do problema, inclusive porque, conforme a resposta que seja dada ao pedido turco, a Europa terá que começar a definir até onde irão as suas fronteiras e, mais grave ainda, qual a sua identidade, algo tão complexo e perigoso que ninguém ainda conseguiu responder. Onde começa e onde termina a Europa e o quais os requisitos para fazer parte do clube, para ser “europeu”?

A possível adesão da Turquia é atacada recorrentemente no Parlamento Europeu, a ver:

Bogusław Rogalski (IND/DEM). – (PL) Senhor Presidente, a Europa tem uma longa história de relações com a Turquia. Infelizmente, esta história consiste, quase toda ela, em acontecimentos penosos e actos de injustiça. Trata-se de uma história de invasões constantes, guerras, massacres e da ocupação da Europa Central e Meridional. Foram estes os acontecimentos que os europeus vivenciaram durante séculos.

Hoje, pouco mudou e a verdade é que a Turquia continua a ameaçar os seus vizinhos. (...) A Turquia faz parte de um mundo que nos é estranho em termos de cultura e tradições.

Philip Claeys (NI) O único argumento que ainda continuamos a ouvir para a adesão da Turquia é o da promessa que está a ser feita aos turcos. Mas o que se passa, então, com a promessa de que a Turquia tem de preencher os critérios? Quando é que iremos, na realidade, perguntar aos cidadãos o que pensam sobre a adesão de um país não europeu que não tem lugar na União Europeia?

Andreas Mølzer (NI). – (DE) A realidade, no entanto, parece ser bastante diferente, a saber, que a Turquia simplesmente não está pronta para aderir à União. Não houve um reconhecimento efectivo de Chipre, nem qualquer sentimento de culpa relativamente ao genocídio arménio ou vontade concreta para tratar condignamente o povo curdo. Só há uma resposta possível a esta situação – que, aliás, os cidadãos da Europa têm estado a dar há muito

⁵⁷ REIS, Tarcísio Hardman. Perspectivas da Adesão Turca. Op. cit., p. 353-355.

⁵⁸ BERTONHA, João Fábio. A União Européia e a Turquia: uma nova identidade para a Europa? **Revista Espaço Acadêmico**, [S.l.], n.45, fev.2005.

tempo –, a saber, que temos de manifestar todo o apoio possível às forças da reforma na Turquia, dizendo, contudo, claramente “não” à adesão da Turquia à UE.⁵⁹

É conveniente destacar também, que o presidente francês, Nicolas Sarkozy já manifestava-se contra a entrada da Turquia à UE, desde as eleições francesas, e a opinião do chefe de Estado de um país fundamental dentro da UE como a França, terá grande peso na hora das negociações.⁶⁰

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se constatar que os desafios do processo integracionista europeu são muitos, há questões de vital relevância que devem ser repensadas, rediscutidas e reavaliadas. A análise do processo histórico demonstra que a construção da UE nunca se deu sem dificuldades e empecilhos, no entanto, aos poucos foi se desenvolvendo.

Percebe-se claramente a necessidade de uma maior democratização da UE e de uma aproximação desta do cidadão comunitário. Como já foi dito, o não ao referendo sobre a Constituição Européia, demonstrou o descontentamento e a desconfiança da população em relação à UE.

Do mesmo modo, é conveniente que os países apliquem referendos em relação a uma possível adesão turca, utilizando-se assim de um método democrático para que as populações dos diferentes países manifestem suas opiniões, pois, se os burocratas de Bruxelas e os Parlamentos nacionais decidirem por uma adesão turca, à revelia da opinião pública, podem levar os cidadãos a concluírem que a construção da UE independe de suas vontades, tornando um processo que tem como objetivos melhorar o bem estar das pessoas, garantir a paz e a prosperidade dentro do continente, em um entrave às vontades da maioria.

⁵⁹ Parlamento Europeu. Estratégia de alargamento e principais desafios para 2006-2007 - Capacidade da União Europeia para integrar novos Estados-Membros (debate)<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20061213+ITEM-004+DOC+XML+V0//PT&language=PT>

⁶⁰ BILEFSKY, Dan. Sarkozy blocks key part of EU entry talks on Turkey. **Herald Tribune**, [S.l.], 25 jun. 2007. Disponível em: <<http://www.ihf.com/articles/2007/06/25/news/union.php>>. Acesso em: 26 jun. 2007.

O futuro da União Européia é incerto e de grande importância para as relações internacionais, devido ao peso tanto econômico e político quanto estratégico do bloco, e também, as dificuldades que a UE passa atualmente e as dificuldades que ela já venceu, servem de exemplo para outros blocos que desejam seguir o caminho da integração, como o Mercosul no nosso continente.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Elizabeth. **Mercosul & União Européia** - Estrutura Jurídico-Institucional. 3.ed. Curitiba: Juruá, 2003.

BERTONHA, João Fábio. A União Européia e a Turquia: uma nova identidade para a Europa? **Revista Espaço Acadêmico**, [S.l.], n.45, fev.2005.

BILEFSKY, Dan. Sarkozy blocks key part of EU entry talks on Turkey. **Herald Tribune**, [S.l.], 25 jun. 2007. Disponível em: <<http://www.ihf.com/articles/2007/06/25/news/union.php>>. Acesso em: 26 jun. 2007.

GOMES, Eduardo Biacchi. Formação dos Blocos Econômicos na Europa e na América do Sul. In: _____. **Blocos Econômicos Solução de Controvérsias: Uma análise Comparativa a partir da União Européia e Mercosul**. 2.ed. Curitiba: Juruá, 2006. p. 33-46.

GOMES, Eduardo Biacchi; REIS, Tarcísio Hardman. (Coords.). **Direito Constitucional Europeu: Rumos da Construção**. Curitiba: Juruá, 2005.

IZA, Alejandro Omar. **Unión Europea ¿Paradigma de Integración?** Buenos Aires: Departamento de Publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, 2004.

LORENTZ, Adriana Cláudia Melo. Do Tratado Constitucional ao Futuro “Tratado Modificativo” da União Européia. In: Congresso Brasileiro de Direito Internacional, 5, 2007, Curitiba. **Estudos de Direito Internacional** - Volume IX - Anais do 5º Congresso Brasileiro de Direito Internacional. Curitiba: Juruá, 2007.

MENGOZZI, Paolo. **Derecho Comunitario y de la Unión Europea**. Tradução de Javier Fernández Pons. Madrid: Tecnos, 2000.

REIS, Tarcísio Hardman. Dizer Não é Dizer Sim? O Futuro da União Européia após o Referendo na França. In: ____; GOMES, Eduardo Biacchi. (Orgs.). **A Integração Regional no Direito Internacional: O futuro do Mercosul e da União Européia**. São Paulo: Lex Editora, 2006. p.173-188.

Web-site da União Européia. <http://www.europa.eu.int/index_pt.htm>.