

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Dissertação de Mestrado em Ciência Política

**O NOVO CONCEITO DE CIDADANIA E SUA INSERÇÃO NO
PROCESSO INTEGRACIONISTA DA UNIÃO EUROPÉIA**

Apresentada por

Artemis Cardoso Holmes

Sob a orientação de

Marcelo de Almeida Medeiros

Recife/2004

ARTEMIS CARDOSO HOLMES

**O NOVO CONCEITO DE CIDADANIA E SUA INSERÇÃO NO
PROCESSO INTEGRACIONISTA DA UNIÃO EUROPÉIA**

Dissertação aprovada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política, pela Universidade Federal de Pernambuco, sob orientação do Prof. Marcelo de Almeida Medeiros.

Recife/2004

**O NOVO CONCEITO DE CIDADANIA E SUA INSERÇÃO NO
PROCESSO INTEGRACIONISTA DA UNIÃO EUROPÉIA**

ARTEMIS CARDOSO HOLMES

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Marcelo de Almeida Medeiros

Prof. Michel Zaidan Filho

Prof. Arthur Stamford

SUPLENTE:

Prof. Francisco Queiroz

Prof. Luciano de Oliveira

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	09
Capítulo 1 - Conceitos antigos, novas interpretações. 15	
Desconstruindo para reconstruir.....	
1. A gênese de um processo conceitual.....	15
2. Cidadania transnacional: a desvinculação entre cidadania e 31 nacionalidade.....	
3. A proteção supranacional da cidadania: uma utopia inatingível 43 ou uma possibilidade.....	
4. O surgimento de uma sociedade civil planetária.....	53
Capítulo 2 - A cidadania e os processos de integração regional: o 64 caso vanguardista da União Européia.....	
1. Contexto das Relações Internacionais em meados e fim do 64 século XX e início do século XXI.....	
2. União Européia: uma breve análise de sua formação.....	70
3. Órgãos que constituem a União Européia.....	84
Capítulo 3 - União Européia: uma instituição eminentemente 98 econômica ou também social?.....	
1. A evolução da União Européia no que diz respeito ao aumento 98 da democracia e participação política dos cidadãos: uma análise superficial de Roma a Nice.....	
2. O alargamento da União Européia: um longo caminho.....	116
3. A Constituição Européia: quais as implicações para os 122 cidadãos?.....	
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	133
BIBLIOGRAFIA.....	145
ANEXO.....	151

RESUMO

Esta dissertação faz um estudo da evolução do conceito de cidadania desde o seu ressurgimento, quando das revoluções burguesas até o momento atual. Durante essa análise, são verificadas também as alterações de outros conceitos que estão diretamente relacionados a essa categoria como Estado, soberania, esfera pública e sociedade civil.

A partir da identificação das mudanças que estão ocorrendo com a cidadania em razão, sobretudo, da transformação do cenário internacional, que passou a ter não apenas os Estados como atores, mas também, as empresas transnacionais, os blocos econômicos, as organizações não-governamentais que atuam em rede etc., buscou-se compreender qual está sendo o espaço reservado aos cidadãos dentro da estrutura de um desses novos atores que surgiu, qual seja, a União Européia.

Para concretizar tal objetivo, foi realizado um estudo bibliográfico de diversos autores que tratam da evolução da cidadania e da União Européia em seu contexto social, bem como dos tratados que a constituíram, tendo-se um olhar especial para o Tratado de Amsterdã, posto que é o mais recente tratado que se encontra consolidado, vez que o de Nice, apesar de ser posterior à Amsterdã, ainda não produziu todos os seus efeitos.

A partir da análise realizada por esta obra, pode-se concluir que o novo conceito de cidadania está sendo, em certa medida, introduzido na União Européia. Entretanto, a garantia dos direitos do cidadão não constitui o objetivo fundamental da mesma, algo que fica claro ao constatar-se que ainda não foram instituídos os mecanismos necessários para que ele participe efetivamente desse processo integracionista como sujeito e destinatário principal.

ABSTRACT

This thesis has been doing a study about the evolution of the concept of citizenship since its revival, from middle classes revolutions until nowadays. During this analysis are verified also changes from another concepts which are straightly linked to this category like State, supremacy, public sphere and civil society.

From these identifications of changings which are occurring with the citizenship in reason, especially, the transformation of the international scenery and it is not only the States that are acting like actors, but also, transactionals enterprises, economicals blocks, non – governmentals that acts in net etc., it has tried to understand what is the reserved space to the citizenships into the structure of one of these new actors which has appeared, it means, European Union.

For this goal's achievement, has been done a bibliography study of many authors who treat about the citizenship evolution and about the European Union in their social context, as well as the treaties which establish it, and having a special look to the Amsterdam Treaty, although it is the most recent treaty consolidated, since the Nice Treaty, in spite of being later to Amsterdam, it did not produce all of its effects.

From this analysis, we can conclude that the new concept of citizenship has been, in some way, introduced in the European Union. However, the warranty of the citizenships' rights does not constitute the main objective of it, and it makes clear when it is realized that it was not yet decided the necessaries mechanisms in order that it participates effectively in this integrationist process as a subject and main addressee.

AGRADECIMENTOS

Seria realmente impossível enumerar todas as pessoas que, de alguma forma, em maior ou menor intensidade, contribuíram para o meu desenvolvimento acadêmico e/ou pessoal.

Todavia, não poderia deixar de citar algumas dessas pessoas como: a Profa. Sumaia T. Madi de Medeiros, o Prof. Sylvio Loreto, o Prof. Erivaldo Cavalcanti, o Prof. Evandro de Menezes, o Prof. Michel Zaidan, o Prof. Marcelo Medeiros, a todos os examinadores da banca e demais professores da Pós-graduação em Ciência Política da UFPE (que me acolheram muito bem), a amiga Edda Lins Brasileiro, a amiga Maria Elizabeth Mendes a todos os colegas do Mestrado, dentre os quais, Erinaldo, José de Araújo, Alysson, Carolina, Fábio e, especialmente, aos meus pais, que tanto contribuíram, incentivaram e apoiaram-me sempre e em todos os sentidos.

*A Democracia é a sociedade dos cidadãos,
e os súditos se tornam cidadãos quando lhes
são reconhecidos alguns direitos fundamentais;
haverá paz estável, uma paz que não tenha a guerra
como alternativa, somente quando existirem cidadãos
não mais apenas deste ou daquele Estado, mas do mundo.”*

Norberto Bobbio, A Era dos Direitos

INTRODUÇÃO

A idéia inicial era desenvolver-se, nesta dissertação, um estudo acerca do novo conceito de cidadania que está emergindo e que ultrapassa os limites dos Estados-Nacionais. Então, a partir da verificação desse conceito, pretendia-se fazer uma análise comparativa entre a União Européia e o Mercosul, a fim de examinar se a cidadania estava sendo inserida em seus tratados constitutivos e de que forma isso estava acontecendo.

Entretanto, percebeu-se que seria impossível desenvolver uma pesquisa desse porte durante o período do Mestrado, pois tal matéria envolve muitas temáticas, exigindo um tempo superior a esse para poder ser trabalhada a contento.

Assim, procurou-se delimitar o tema, eliminando-se a análise do Mercosul (já que é um processo integracionista que ainda se encontra bastante incipiente) e permanecendo-se apenas com a apreciação da cidadania na União Européia, embora não se tenha

perdido de vista a possibilidade de um futuro estudo sobre a cidadania dentro do Mercosul.

Dessa forma, a dissertação apresentada limita-se a fazer uma investigação a respeito do novo conceito de cidadania e sua inserção nos tratados que constituem a União Européia, tendo-se um olhar especial para o Tratado de Amsterdã que, embora menos recente que o Tratado de Nice, já se encontra mais consolidado, podendo-se perceber melhor os seus efeitos.

Tem-se por objetivo verificar como essa nova cidadania está sendo tratada, a fim de descobrir-se qual o papel do cidadão no ambiente cenário comunitário que está surgindo com a União Européia, bem como quais os instrumentos que estão sendo disponibilizados ou não ao mesmo, para que possa exercer seus direitos de cidadão.

Assim, também será realizado um estudo bibliográfico dos livros, textos e trabalhos científicos produzidos sobre o tema até então e, como já dito acima, examinar-se-á os tratados constitutivos, com o fulcro de identificar-se o tratamento dado à cidadania, bem como se demonstrar a relevância da aproximação do cidadão para a bem sucedida efetivação e legitimação da União.

Já há algum tempo existe a compreensão por parte de muitos doutrinadores como Stuart Mill, Pierry Anderson e Marilena Chauí, acerca da relevância de se estimular o cidadão a participar das decisões políticas, vez que ele é o maior interessado, pois será também o principal afetado. Todavia, há diversos pensadores que, como Shumpeter, Bolivar Lamounier e Robert Dahl, acreditam na necessidade de se restringir a participação à eleição de seus representantes.

Neste trabalho adota-se a posição dos primeiros, pois se crê, como eles, que o povo está relativamente preparado para tomar decisões acertadas e que é através da participação política mais ativa e direta que os cidadãos vão melhorar a qualidade de sua atuação. Além disso, pensa-se que não há ninguém melhor para fazer as escolhas corretas do que aquele que sofrerá as conseqüências das mesmas. Portanto, comunga-se com o pensamento de que a União deve introduzir mecanismos e canais de participação para os cidadãos.

Ao estudar-se o novo conceito de cidadania transnacional, percebe-se que há diversas dúvidas com respeito à implantação da mesma, visto que ela está modificando muitos conceitos já bem

consolidados e cuja transformação implicará na própria reestruturação dos Estados-Nacionais.

Observando-se o novo cenário internacional que se delineia, resta claro que os processos integracionistas e a globalização estão criando a necessidade de que se garanta aos cidadãos um novo espaço de atuação, para que eles possam participar das decisões que estão sendo tomadas, agora, fora do âmbito dos Estados-Nacionais. Portanto, em um ambiente ainda mais distante desses cidadãos e menos sujeito ao seu controle.

Assim sendo, no capítulo inicial, busca-se, através do estudo de alguns conceitos, estabelecer uma base teórica para a discussão de temas que estão modificando toda uma construção conceitual que foi desenvolvida, principalmente, a partir do surgimento dos Estados-Nacionais.

Realiza-se uma análise da transformação do conceito de cidadania, porém, tendo-se sempre em mente que a transformação da mesma está intrinsecamente relacionada a uma série de outras mudanças que ocorreram nas relações sociais e na organização do

Estado, bem como no cenário internacional. Pretende-se chamar atenção para o fato de que os conceitos não são estanques, portanto, não se acham acabados e podem ser alterados, conforme as necessidades que vão surgindo.

No capítulo seguinte, é empreendida uma breve análise do contexto político em que surgiu a União Européia, para, então, ingressar-se por uma observação dos seus tratados constitutivos e de sua estrutura institucional. Depois de efetuado esse estudo, é realizado um esforço a fim de demonstrar a evolução paulatina da União no sentido de aumentar a preocupação com as questões sociais.

Já no terceiro e último capítulo, pretende-se tratar mais especificamente da inserção da cidadania na União Européia, identificando-se os mecanismos capazes de possibilitar o seu exercício. Ademais, busca-se chamar a atenção para a necessidade de que os cidadãos participem do processo de integração regional que se está desenvolvendo, para que possam, concomitantemente, contribuir para o seu crescimento e assegurar os direitos que foram construídos ao longo de anos nas sociedades e, se possível, colaborar para a ampliação de tais direitos.

Somente dessa forma tal processo integracionista vai ser capaz de incluir e não excluir mais e mais os indivíduos. É essencial que haja essa participação dos cidadãos para que a União se efetive e incentive o florescimento de um sentimento de comunidade, tão importante para o seu sucesso. Muitas das fronteiras físicas já foram retiradas, mas ainda restam as mais difíceis de serem removidas, que são as barreiras do preconceito, do racismo, das rivalidades etc.

CAPÍTULO 1

Conceitos antigos, novas interpretações. Desconstruindo para reconstruir.

1. A gênese de um processo conceitual

O termo “cidadania” já teve diferentes interpretações, assumindo a cada nova hermenêutica, um sentido mais abrangente. Fazendo uma análise da origem da cidadania, pode-se perceber que ela, na forma em que é concebida hoje, teve seu nascedouro junto às perspectivas trazidas pela burguesia, uma vez que esta classe, tendo conquistado o poder econômico através do trabalho¹ e suscitado um novo modelo de organização social (as cidades), o qual havia desaparecido durante a sociedade feudal, buscava o direito de participar das decisões políticas².

¹ Nesse fato da burguesia ter alcançado o poder econômico através do trabalho reside o nascimento da concepção do cidadão trabalhador. Até esse momento o trabalho manual não era visto como uma atividade digna, e sim como uma atividade reservada aos escravos (na Antigüidade) ou aos servos (no Feudalismo).

² CASTILHO, José Roberto Fernandes. *Cidadania: esboço de evolução e sentido da expressão*. Disponível na Internet. URL: <http://www.pge.sp.gov.Br/revista2/artigo8.htm>

Com as revoluções burguesas, sobretudo com a Revolução Francesa, as teorias da separação dos poderes de Montesquieu³, dos direitos naturais e do liberalismo de Locke⁴ ou da soberania popular de Rousseau⁵ são consagradas e ganham um estatuto jurídico na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789). Então, surgem os direitos civis, individuais⁶.

A partir das conquistas da classe burguesa, a qual precisou da participação de toda a população para chegar ao poder, iniciaram-se as diversas transformações a que a cidadania esteve sujeita até chegar ao estágio atual. Quando deixou de ser oposição e passou a ser situação, a burguesia começou a explorar o operariado, o qual se uniu com o intuito de forçar a nova classe dominante a instituir direitos sociais.

Dessa forma, foram surgindo cada vez mais novos direitos, os quais ampliaram o conceito de cidadania, que se encontra hoje permeado pela questão da participação dos cidadãos de maneira mais

³ MONTESQUIEU, Baron de. *O Espírito das Leis* (1748). Tradução de Pedro Vieira Mota. São Paulo: Saraiva, 1992.

⁴ LOCKE, John. *Dois Tratados do Governo Civil* (1690). São Paulo: Abril Cultural, 1983.

⁵ ROUSSEAU, Jean-Jaques. *Do Contrato Social* (1757). São Paulo: Abril Cultural, 1983.

⁶ Faz mister lembrar que a aquisição e/ou conquista desses direitos não seguiu essa ordem citada em todos os países. Essa foi a ordem dos acontecimentos na Inglaterra, onde T.H.Marshall, em sua obra *“Cidadania, classe social e status”*, realizou a sua observação, bem como em alguns outros países, mas não se deve universalizá-la.

ativa na tomada de decisões e na luta pela afirmação e garantia desses direitos.

Todavia, sabe-se que as mudanças históricas não ocorrem sempre de forma encadeada, uma a cada vez. Aliás, elas quase nunca se dão dessa maneira. Assim, percebe-se que, nem bem esse novo conceito de cidadania ativa⁷ consolidou-se e já se aponta para uma nova perspectiva. Com o aprofundamento dos processos integracionistas teve início o desenvolvimento de uma nova face da cidadania, agora mais ampla, pois não se restringe apenas a um país, mas a um conjunto de países que estão unidos por objetivos comuns.

Com essa aproximação entre os Estados, sobretudo no caso dos processos que visam à construção de uma União Econômica e Monetária, conforme terminologia utilizada por Molle⁸, surge a necessidade de que se estabeleça um tratamento jurídico à questão da cidadania, para que o cidadão possa ser realmente incluído nessa nova realidade que nasce. Esses tratados devem contemplar dispositivos

⁷ Aqui se compreende “cidadania ativa” conforme o compreendido por Benevides, ou seja, como “a realização concreta da soberania popular. (...) Esta cidadania ativa supõe a participação popular como possibilidade de criação, transformação e controle sobre o poder, ou os poderes”. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A Cidadania Ativa: Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular*. São Paulo: Ática, 1998, ps.19;20.

⁸ MOLLE, Willem. *The Economics of European Integration. Theory, Practicy, Policy*. Vermont: Dartmouth Publishing Company Limited, 1994, p.16.

capazes de garantir aos cidadãos um espaço para que eles atuem, defendendo seus direitos e influenciando nas decisões políticas a serem tomadas.

Os tratados que formam a União Européia já vinham trazendo, embora de maneira um pouco dispersa e acanhada, essa preocupação com a cidadania, como, por exemplo, o Tratado que institui a Comunidade Européia (conforme as modificações realizadas pelo Tratado de Amsterdã) o qual declara em seu art.17º, que “*é cidadão da União Européia toda pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-membro*”⁹.

Reafirmando essa posição, em 07 (sete) de dezembro de 2000 foi proclamada, em Nice, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia, que estabeleceu um conjunto de direitos cívicos, políticos, sociais e econômicos. Contudo, ainda são feitas críticas, principalmente pelo fato dessa Carta não ter sido inserida no próprio texto do Tratado de Nice, fato que a teria dado mais força.

⁹ TRAITÉS DE ROME, MAASTRICHT, ET AMSTERDAM, (LES). *Le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne modifiés par le traité d'Amsterdam*. Textes comparés./La Documentation française. Paris: 1999, p. 54.

Apesar dos tratados que constituem a União Européia terem dado prioridade às questões econômicas, já se constata o surgimento de uma nova cidadania, que é assegurada pelo que se está denominando de Direito Comunitário.

Assim, surge a necessidade de se compreender a relação entre o Direito Comunitário e o Direito Constitucional, pois é preciso que se saiba como essa cidadania deve ser implementada sem o risco de que os cidadãos percam os vínculos com seus países de origem e, ao mesmo tempo, possam desfrutar de uma cidadania comum.

Já se pode perceber que na União Européia há duas ordens jurídicas funcionando: uma interna aos Estados-membros que a constituem e outra externa a eles, mas compartilhada por todos à medida que vem sendo construída com a participação dos mesmos.

A ordem interna é a constitucional, elaborada e regida por cada Estado soberano e vigente dentro de seu território. A ordem externa é o que se convencionou chamar de Direito Comunitário, que tem como fontes primárias os tratados constitutivos e, em caso de conflito com as normas constitucionais de um Estado-membro,

prevalecerá sobre a ordem constitucional desse Estado¹⁰. Nesse fato, aliás, reside uma das diferenças fundamentais entre o Direito Internacional e o Direito Comunitário e corresponde ao princípio do primado do direito comum, que impõe aos órgãos jurisdicionais nacionais a obrigação de admitirem imediatamente e de forma automática a primazia do direito comunitário, deixando de aplicar as normas nacionais que entrem em conflito com ele.

Segundo Ventura¹¹, outra diferença fundamental entre ambos consiste na aplicabilidade direta das normas que ocorre no Direito Comunitário. Dessa forma, as regras comunitárias integram-se abstratamente às ordens nacionais, sem precisarem de um ato interno por parte dos Estados para se incorporarem ao ordenamento jurídico dos mesmos.

Essa aplicabilidade imediata do direito comunitário faz com que todos os seres com personalidade jurídica de direito interno sejam titulares de direitos e obrigações baseados na legislação comunitária em vigor. Sendo assim, os nacionais dos Estados-membros

¹⁰SEITENFUS, Ricardo. & VENTURA, Deyse. *Introdução ao Direito Internacional Público*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p.191.

¹¹ VENTURA, Deyse (org.). *Direito Comunitário do Mercosul*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, ps. 168-171.

também são considerados sujeitos de direito, podendo recorrer diretamente ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias quando se sentirem afetados. Todavia, é importante lembrar que esse efeito direto, nos casos em que for decorrente de direito derivado, ficará sob a dependência da natureza do ato normativo escolhido pela entidade comunitária¹².

Dentre os atos de direito derivado encontram-se: os regulamentos, que têm caráter geral e são obrigatórios em todos os seus elementos, sendo diretamente aplicáveis em todos os Estados-membros; as diretivas, que são endereçadas a um ou a vários países-membros, sendo obrigatórias quanto ao seu resultado, mas não quanto à forma e ao método pelo qual serão implementadas pelas autoridades nacionais e as decisões, que são atos individuais obrigatórios para as pessoas a quem são endereçadas, podendo ser dirigidas a Estados-membros ou a pessoas individuais, por exemplo. Além desses instrumentos, também há outros como os pareceres e as recomendações, porém, eles não são vinculativos, salvo raras exceções.¹³

¹² SEITENFUS & VENTURA, *op.cit.*, p.192.

¹³ CASELLA, Paulo Borba. *União Européia. Instituições e ordenamento jurídico*. São Paulo: LTr, 2002, ps. 120-139.

No Direito Internacional também existem normas jurídicas de aplicação direta aos indivíduos, mas estas são exceções e precisam estar previstas nos tratados, dependendo, portanto, do desejo dos Estados contratantes de as terem colocado nos mesmos.¹⁴

Ao se analisar o Direito Comunitário, fica bastante evidente que a cidadania começa a ultrapassar as fronteiras do Estado nacional, o que faz com que a mesma passe a se dissociar da nacionalidade, categoria a qual esteve vinculada até então.

Desde o Tratado de *Maastricht*, criou-se a cidadania europeia, garantindo aos cidadãos dos quinze Estados-membros que o assinaram alguns direitos complementares como, por exemplo, a proteção consular por parte de qualquer um desses quinze países quando estiverem fora da zona da União e o direito de voto para o cidadão que não resida em seu país nacional, de forma que ele poderá votar em qualquer um dos quinze países-membros onde estiver.

Isto é, esse cidadão europeu poderá votar tanto para as questões que envolvam a política europeia, quanto para as locais do país em que ele estiver residindo, ficando de fora as matérias nacionais

¹⁴ VENTURA (org.), *op.cit.*, ps. 168-171.

apenas. Assim, passa a haver inclusive uma diferença entre cidadania local e cidadania nacional no âmbito desses países-membros.

Fatos como esses estão modificando completamente as concepções que se tinha de cidadania, nacionalidade e soberania, dentre outros. E tais mudanças interferem diretamente na forma em que os Estados têm sido constituídos ao longo dos anos. Para exemplificar, veja-se o caso do voto na França: a expansão desses direitos a cidadãos de outros países da União Européia fez com que tivesse que ser prevista uma lei proibindo a candidatura de tais cidadãos aos cargos de prefeito e vice-prefeito, pois são os detentores desses cargos que elegem o Senado francês e seria perigoso atribuir tal prerrogativa a estrangeiros¹⁵.

Diante desse exemplo, pode-se perceber que há um problema entre a elaboração da cidadania européia e a manutenção da cidadania nacional. E sabe-se que essa é apenas uma entre as diversas dificuldades que vão aparecendo ao analisar-se as alterações que estão ocorrendo de forma mais ou menos lenta, de acordo com a região do mundo onde se passam.

¹⁵ MIAILLE, Michel. Representação, cidadania e exclusão social. *In*: VENTURA, Deyse (org.). *América Latina. Cidadania, Desenvolvimento e Estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996, p.163.

Analisando-se apenas de forma superficial tais questões, já é possível perceber-se a complexidade das relações que estão sendo construídas e os problemas que deverão ser enfrentados até a consolidação dessa nova cidadania que está surgindo.

Além dessas dificuldades, ainda há uma mais profunda, que diz respeito ao *déficit democrático* e que corresponde à ausência de um efetivo espaço público para o exercício dessa cidadania, uma vez que ainda não foram criados instrumentos reais para que os cidadãos possam ter influência sobre as decisões políticas a serem tomadas.

Conforme esclarece John Loughlin¹⁶, é irônico que a União Européia, que exige dos países que a ela querem aderir o estabelecimento de uma democracia consolidada, não tenha sido capaz de tornar o seu próprio sistema suficientemente democrático. Apesar de ter aumentado o poder do Parlamento Europeu ou de ter criado o Comitê das Regiões, ela ainda carece de legitimação. Talvez a razão disso resida no fato dela ter se desenvolvido seguindo o modelo de organização política dos estados-nacionais, sem, contudo, ser uma

¹⁶ LOUGHLIN, John. *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*. New York: Oxford University Press, 2001, ps.17;18.

federação ou alguma espécie de estado unitário. Logo, se a Comunidade Européia não possui a mesma organização política que eles, a comparação entre os mesmos resta inadequada. Assim, é necessário que sejam criados novos instrumentos de controle democrático ao nível da União.

Apesar de ser o mais legítimo dos órgãos que constituem a União Européia, uma vez que seus membros são eleitos diretamente pelos cidadãos, o fortalecimento do Parlamento europeu não foi suficiente para preencher o déficit democrático. Isso se dá basicamente por duas razões: primeiro, o Parlamento continua sem possuir o poder legislativo de que gozam os estados-nacionais; segundo, apenas em pouquíssimos casos, ele possui o direito de propor projetos de lei, restando-lhe praticamente apenas a liberdade de apresentar propostas à Comissão.

Além disso, como afirma Habermas¹⁷, a legitimidade do Parlamento é bastante questionada pelos eurocéticos, que acreditam não haver um povo europeu bastante “homogêneo” para formar uma vontade política e que, portanto, não pode existir uma Constituição

¹⁷ HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro. Estudos de teoria política*. São Paulo: Edições Loyola, 2002, p.178.

européia. Assim, como não existe um povo europeu, esse fortalecimento do Parlamento não é suficiente para dar legitimidade à União.

Todavia, conforme Loughlin¹⁸, apesar de todas as críticas que são feitas, a União Européia já logrou ganhos significativos em direção a uma maior democratização de sua organização política, como fica evidente ao analisar-se o funcionamento do Comitê das Regiões, onde tem havido um intenso convívio entre políticos locais e regionais dos diversos estados-membros, fazendo com que haja troca de experiências democráticas. Soma-se a isso ainda o fato da exigência no sentido dos países-membros estabelecerem sistemas democráticos para poderem participar da União ter contribuído significativamente para fortalecer a democracia dentro dos mesmos.

Ademais, essa homogeneidade exigida pelos eurocéticos tem por fundamento o conceito de nação que se estabeleceu no século XIX e que a identifica com o povo que tem uma história comum. Assim sendo, o conceito supracitado é pré-jurídico; diferentemente da concepção de nação que havia nascido no século XVIII e que a

¹⁸ LOUGHLIN, *op.cit.*, p.18.

relacionava com o povo de um Estado que se atribuía uma constituição.¹⁹

Dessa forma, percebe-se que a concepção de cidadania, que já existia na Grécia antiga, perdeu o sentido e deixou de ter importância durante a Idade Média, vindo a ressurgir no período das revoluções burguesas. Assim, ele reaparece intrinsecamente relacionado ao conceito de nação, pois renasce no momento em que começaram a se formar os Estados-nacionais.

Isso ocorreu porque, para poder ser criado, esse Estado precisou de um elemento capaz de unir os corações e mentes em torno dele, uma idéia capaz de agregar as pessoas, de criar um sentimento de grupo, de comunhão. Dessa forma, foi invertida a ordem de lealdades, pois, como esclarece Boyd C. Shafer, na Idade Média, *“a pessoa deveria se sentir, antes de tudo, um cristão, depois um borgonhês e, somente em terceiro lugar, um francês.”*²⁰

Essa inversão de lealdades teve um papel bastante importante para arregimentar as pessoas em torno de um sentimento de

¹⁹ HABERMAS, *op.cit.*, p.152.

²⁰ SHAFER, *apud* BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Ciência Política*. Brasília: Universidade de Brasília, 2002, 12ª ed., p.795.

comunidade, de solidariedade, de valores e sentimentos comuns. Em nome da nação foram realizadas guerras, revoluções, impuseram-se colonizações etc.

Nesse contexto surge a concepção de nação como sendo um “*grupo de pessoas unidas por laços naturais e ,portanto, eternos _ ou pleo menos existentes ab immemorabili _ e que, por causa destes laços, se torna a base necessária para a organização do poder sob a forma do Estado nacional.*”²¹ Assim , esse conceito já nasce bastante controvertido, suscitando críticas. Os nacionais, segundo tal entendimento, seriam aqueles que possuíssem laços naturais. Mas qual seria a natureza desses laços?

O que se percebe é que foi estimulado o surgimento de um sentimento de pertencimento a um todo, decorrente de uma ascendência análoga, igual língua e história em comum, enfim, de um sentimento que unisse as pessoas de forma que uns se sentissem responsáveis pelos outros. Segundo Habermas, essa foi a primeira forma moderna de

²¹ BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Ciência Política*. Brasília: Universidade de Brasília, 2002, 12ª ed., p.796.

identidade coletiva, tendo sido provida sob a forma estatal juridicamente constituída e tendo por base um substrato cultural.²²

Assim, imprimiu-se à cidadania uma forte dependência de questões culturais, ora falando-se em uma ascendência comum, ora elegendo fatores de agregação como a língua, história, religião, costumes compartilhados etc. Dessa forma, são feitas diversas críticas a tais tentativas de resposta sobre a formação desses laços.

Em primeiro lugar, o termo “laços naturais” sugere a idéia de raça. E, como se sabe, há muitas controvérsias quanto à determinação de raças pelos antropólogos e, mesmo que se chegasse a um consenso, as classificações raciais não coincidiriam de forma alguma com as nações.

Com relação às questões de língua ou história comum, sabe-se que dentro dos territórios nacionais há muitas vezes mais de uma língua e muitas línguas são faladas por diferentes nações. Além

²² HABERMAS, *op.cit.*, ps. 129;130.

disso, em inúmeros países como a França ou a Itália, o monolingüismo foi imposto pelos governos e não algo que surgiu de forma natural.²³

No que tange à história ou costumes comuns, o que se verifica é que, dentro das “nações”, freqüentemente há grupos que se identificam muito mais com povos de países vizinhos do que com a maioria dos habitantes de seu país, como é o caso, por exemplo, da região de Montpellier, na França, que se identifica muito mais com a Catalunha ou com o norte da Itália do que com a França do Norte²⁴.

Com o advento da União Européia e a necessidade de se construir uma cidadania que abrangesse a todos os indivíduos dos países-membros, tais conceitos passam a ser questionados e modificados. O Tratado de *Maastricht* concebe uma cidadania que é adicional àquelas nacionais. Esse novo modelo se desconecta do conceito de nacionalidade, passando a possuir um conteúdo jurídico, desvinculado da concepção cultural que se tem de nação.

²³ BOBBIO, *op.cit.*, p.796.

²⁴ MIAILLE, Michel. Representação, cidadania e exclusão social. In: VENTURA, Deyse (org.). *América Latina. Cidadania, Desenvolvimento e Estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996, p.162.

2. Cidadania transnacional: a desvinculação entre cidadania e nacionalidade.

O surgimento deste novo conceito de cidadania está ocorrendo em momento oportuno, uma vez que está havendo o enfraquecimento do Estado-Nacional, berço da cidadania burguesa e, por conseguinte, a fragilização da mesma também.

Isso está acontecendo por duas razões: primeiro, o Estado não é mais o único ente a estabelecer regras, visto que há agora normas internacionais que são ditadas conjuntamente pela comunidade internacional; segundo, dentro dos países estão acirradas as disputas entre os diversos grupos étnico-culturais, fazendo com que esses Estados não sejam mais reconhecidos como legítimos, enfraquecendo, portanto, a capacidade deles defenderem seus cidadãos como faziam até então.²⁵

Dessa maneira, junto às correntes mais antigas quanto à conceituação da cidadania, como a liberal, defendida, dentre outros,

²⁵ Além desses, há outros fatores enfraquecendo o Estado-Nacional e a cidadania, por conseguinte. São exemplos: as muitas migrações e a quebra das fronteiras pelo capital volátil (*hot money*).

por John Rawls, em *Uma teoria de justiça*²⁶ e a comunitarista ou republicana, defendida por autores como Quentin Skinner em sua obra “*Sobre justiça, bem comum e prioridade da liberdade*”²⁷, ganha relevância uma nova, apresentada pelos culturalistas como Axel em seu texto “Política do Reconhecimento”²⁸, que realça o problema dos diferentes grupos étnico-culturais existentes dentro das sociedades e que se sentem oprimidos.

Os defensores desta última teoria citada buscam chamar atenção para a atual inadequação do conceito de cidadania baseado na nacionalidade, que esteve em vigor desde a formação das democracias modernas, quando se fundiram a identidade nacional e a identidade política.

Para o conceito mais tradicional de cidadania, que teve sua origem na Grécia Antiga e que ressurgiu com modificações durante o fortalecimento da classe burguesa, tendo como expoente T.H.Marshall²⁹, bem como para conceitos mais recentes como o republicano e o liberal (ambos já tratados anteriormente), a identidade

²⁶ RAWLS, John. *A Theory of Justice*. Cambridge: Belknap, 1971.

²⁷ SKINNER, apud VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania. A sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 72.

²⁸ *Ibidem*, p. 236.

²⁹ MARSHALL, T.H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

nacional diz respeito ao fato de se estar dentro de um determinado território e fazer parte daquela sociedade, daquele Estado; enquanto identidade política significa o fato de se possuir direitos políticos dentro desse Estado. Assim sendo, para tais conceitos, a identidade política está na dependência direta da identidade nacional.

Com o surgimento de novos atores no cenário internacional, a exigência de reconhecimento por parte de diferentes grupos étnico-culturais e o surgimento da União Européia, que passou a conferir direitos e um novo *status* legal aos indivíduos, dentre outros fatores, resta claro o início de uma desvinculação entre cidadania e nacionalidade. Isso faz com que se vislumbre a possibilidade de uma extensão da cidadania a qualquer pessoa que resida no território do Estado. Abre-se aqui um espaço para que os estrangeiros, até hoje alijados do processo político, possam tornar-se cidadãos.

Essa cidadania não teria mais uma base étnica e sim cívica, ou seja, seria uma filiação política e não social. Então, o patriotismo passaria a ter como base os princípios políticos da cidadania e não os valores tradicionais de cultura e história particular. Dessa forma, haveria uma ampliação no conceito de cidadania, fazendo

com que, como se afirmou acima, os estrangeiros pudessem se tornar cidadãos.³⁰

Tendo-se em vista mais especificamente a União Européia, fala-se na concepção de duas imagens de cidadania, quais sejam: uma de natureza econômica e social, baseada em **direitos-crédito**, isto é, que tem os direitos econômicos e sociais como os verdadeiros direitos políticos; e uma outra, vista como uma **cidadania política pós-nacional**, que não concorda com a redução do cidadão a um mero cliente, credor de direitos políticos e econômicos apenas, mas que vislumbra uma cidadania vinculada aos direitos humanos e com uma abrangência ampla como a deles.³¹

A cidadania abalizada pelos direitos-crédito teria por fundamento a residência e não a nacionalidade. As relações históricas e políticas que unem os indivíduos nas sociedades seriam substituídas por relações econômicas encarregadas de produzir e redistribuir os bens materiais. Os cidadãos estariam reunidos não em função de um contrato político, mas pela participação nas relações econômicas e sociais das comunidades. Na Holanda já se pode vislumbrar essa nova

³⁰ VIEIRA, *op.cit.*, ps.223-245.

³¹ *Ibidem*, ps.239-245.

cidadania desde 1985, quando o direito de participar da vida política deixou de se basear no nascimento, passando a fundamentar-se no local de residência³².

Já o modelo de cidadania política pós-nacional teria por fundamento um contrato de cidadania pelo qual os indivíduos comprometer-se-iam a respeitar os princípios democráticos e as legislações de proteção aos direitos humanos, tendo como contrapartida os direitos de cidadãos e também a opção de resguardar sua cultura. Eles fariam parte de um Estado que lhes permitiria manterem seus costumes, desde que os mesmos não ferissem os direitos humanos.

Embora por caminhos distintos, os modelos de cidadania supra-citados levam a, pelo menos, uma consequência idêntica, qual seja, a dissociação entre nacionalidade e cidadania. Essa distinção tem consequências muito importantes como, por exemplo, a possibilidade de se estender a cidadania ao estrangeiro, uma vez que a condição de cidadão não se confunde mais com a de nacional.

³² *Ibidem*, p.240;241.

Os cidadãos não precisam mais possuir uma origem ou história comum, bem como podem possuir outras lealdades como à determinada crença religiosa ou a uma cultura singular sem, no entanto, deixar de encontrarem-se vinculados à cidadania do país em que vivem.

Todavia, o modelo de cidadania baseado em direitos-crédito é perigoso, pois pode fazer com que os indivíduos que não conseguirem estabelecer relações sociais e econômicas no âmbito daquele Estado em que estiverem, sejam considerados ainda menos cidadãos do que o são hoje.

Já a concepção de cidadania política pós-nacional, baseada no apelo aos princípios democráticos, segundo seus críticos como Ernst Wolfgang³³, não conseguiria substituir a identidade nacional, nem tão pouco seria capaz de arregimentar os sentimentos e mentes dos cidadãos para a defesa de seu território em uma guerra, por exemplo³⁴.

³³ E.W. Böckenförde, *apud*: HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro. Estudos de teoria política*. São Paulo: Edições Loyola, 2002, p. 151.

³⁴ VIEIRA, *op.cit.*, p.244.

Por outro lado, seus defensores acreditam que hoje já não há mais necessidade do nacionalismo inflamado nem mesmo nas guerras, visto que elas não precisam mais de tantos homens, ou mesmo, pensam como Hans-Ulrich Wehler, para quem uma cidadania com um sentimento de lealdade, baseado nas prestações do Estado constitucional e social seria ainda mais sedutora do que a fundamentada na nacionalidade³⁵.

Ademais, esse modelo de cidadania baseado no respeito aos princípios democráticos e aos direitos humanos é muito oportuno, principalmente a partir do momento em que países com culturas bastante distintas como, por exemplo, Chipre, Hungria e Malta³⁶ estão prestes a fazer parte da União (isso para não falar no possível ingresso de países como a Turquia). Ganha relevo aqui a questão do respeito às diferenças, bem como a discussão sobre até que ponto os costumes devem ser respeitados.

³⁵ H.U.Weher, *apud* HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro. Estudos de teoria política*. São Paulo: Edições Loyola, 2002, p. 152.

³⁶ Esses países fazem parte de um grupo de 10 (dez), que passarão a integrar a União Européia a partir de 1º (primeiro) de maio de 2004 e que compreende, além dos supracitados: Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Letônia, Lituânia, República Checa e Polônia. Já Romênia e Bulgária, possivelmente, ingressarão à União em 2007 e, quanto à Turquia, ainda não se tem previsão do momento em que ela terá acesso ao bloco.

Hoje, na Europa, já começam a ser feitas sérias denúncias contra as tradições de algumas comunidades muçulmanas no que diz respeito ao tratamento que dispensam às mulheres. Conforme matéria publicada no Diário de Pernambuco³⁷ em julho deste ano, isso vem suscitando muitos problemas para os governos de países europeus que se vêem no dilema sobre se devem intervir e como devem fazê-lo para que tal intervenção não seja vista como uma agressão cultural. Em decorrência desse impasse, esses governos começam a ser acusados de descaso e omissão por parte de organizações não-governamentais que têm amparado mulheres vítimas desses costumes.

Segundo essa reportagem, a *Human Rights Service*, organização de direitos humanos norueguesa, acabou de publicar um livro intitulado *Integração Feminina*, onde a autora, Hege Storhaug, denuncia que muitas mulheres norueguesas viraram mercadoria, pois são forçadas a se casar com primos e tios no Paquistão, Afeganistão e outros países muçulmanos para que eles possam imigrar para a Europa. Segundo Storhaug, “mulheres criadas na Europa acabam prisioneiras do sistema de um país que mal conhecem, pois, como ela esclarece, “ *pela lei muçulmana, mulher só*

³⁷ MENDES, Marilene. *Livro mostra drama de ser muçulmana*. **Diário de Pernambuco**. Recife, 27 de julho de 2003, p.B12.

*tem direito a divórcio quando o homem quer ou quando consegue provar casos de violência.*³⁸”

Para ilustrar melhor a situação, a mesma reportagem aponta que, em março de 2003, uma comissão do Parlamento Europeu denunciou o aumento dos intitulados “crimes de honra” na Europa e, apesar de não apresentar números, afirma que a maioria desses crimes se passa nas comunidades muçulmanas. Em janeiro de 2002, por exemplo, “*um imigrante curdo matou sua filha Fadime Sahindal porque ela rejeitou um casamento e tinha um namorado sueco.*” Antes disso acontecer, continua a reportagem, “*Fadine fôra ao Parlamento sueco falar das dificuldades das imigrantes que queriam adotar um estilo de vida europeu.*”

A adoção de um critério de cidadania baseado no respeito aos princípios democráticos e aos direitos humanos parece ser uma boa solução para esses problemas com relação às minorias culturais, bem como para a questão da entrada de países com costumes bastante diferentes na União Européia. Entretanto, não é tão simples assim, pois a concepção sobre o que sejam direitos humanos é bastante controversa. O conceito tradicional que se tem do que são direitos

³⁸ *Ibidem*, p. B12.

humanos é estritamente ocidental, de forma que não se pode pretendê-lo universal.

Durante muito tempo os direitos humanos têm sido compreendidos conforme as necessidades dos países dominantes, das potências hegemônicas. Assim, a definição dos mesmos possui um caráter ocidental, branco, excludente etc. Esse conceito tem por base pressupostos caracteristicamente ocidentais como o de que “*existe uma natureza humana universal que pode ser conhecida racionalmente, de que o indivíduo possui uma dignidade absoluta e irredutível que tem de ser defendida da sociedade ou do Estado...*”³⁹” Aqui já se percebe a dificuldade, pois o sentido de dignidade é bastante variável conforme a cultura a partir da qual se está pensando.

Além disso, também se acusa a política dos direitos humanos de ter estado bastante subordinada aos interesses econômicos dos países capitalistas hegemônicos. Conforme exemplifica Boaventura Santos, baseado em escritos de Richard Falk, nos Estados Unidos, a mídia ocultou da população o genocídio que estava ocorrendo com o povo Maubere em Timor Leste durante anos e, de outra parte, fez um

³⁹ SANTOS, Boaventura de Souza. *Reconhecer para libertar. Os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 439.

enorme alarde com relação aos atentados contra os direitos humanos que se passaram no Irã e no Vietnã. Também os europeus não tiveram acesso a essas informações, principalmente com relação ao genocídio do povo Maubere, permitindo-se assim a manutenção do rentável comércio com a Indonésia, acrescenta Santos⁴⁰.

Todavia, não se pode deixar de dizer que apesar de todos esses fatos, milhares de pessoas têm lutado pela defesa dos direitos humanos, defendendo povos oprimidos e arriscando, inclusive, a própria vida. Dessa forma, pode-se falar na existência de uma política de direitos humanos contra-hegemônica e no início do surgimento de concepções não ocidentais de tais direitos.

Nesse sentido, Boaventura de Sousa afirma que a missão da política emancipatória hoje é fazer com que os direitos humanos deixem de ser um “globalismo localizado⁴¹” e passem a ser um projeto cosmopolita. Entretanto, essa tarefa não é das mais fáceis e exigirá um grande esforço no sentido de incentivar-se um diálogo intercultural de direitos humanos. Segundo Santos, deve-se deixar de conceber os

⁴⁰ SANTOS, *op.cit.*, p.440.

⁴¹ Globalismo localizado é, segundo Santos, uma das formas pela qual a globalização hegemônica se expressa, ou seja, através da transformação de uma atitude, costume e/ou pensamento local em global. É a exportação do modo de ser de uma sociedade para as demais, como se fosse algo natural. Para melhor compreensão, ler: SANTOS, Boaventura de Sousa. *A globalização e as Ciências Sociais*. São Paulo: Cortez, 2002, p.65;66.

direitos humanos como universais para que eles possam operar como uma globalização de-baixo-para-cima. É necessário que se compreenda os direitos humanos pela perspectiva multicultural, para que eles consigam uma legitimidade local e uma competência global.

Nesse diálogo, o principal ponto a ser discutido deverá ser a necessidade de se compreender que **nenhuma cultura está completa**. Na verdade, todas elas são e continuarão sempre inacabadas. Essa constatação leva à conclusão de que as culturas se complementam, de forma que os direitos humanos não podem ser definidos apenas do ponto de vista da civilização ocidental. A construção do conceito de direitos humanos deve ser realizada levando-se em consideração as diversas culturas existentes, tentando conciliar-se os valores das mesmas.

Boaventura propõe que se deve fazer uma interpretação diatópica entre as culturas no momento do diálogo intercultural. Com isso, ele quer dizer que se deve buscar compreender uma cultura a partir dos *topoi* da outra, ou seja, a partir *dos lugares comuns retóricos mais abrangentes da outra cultura*⁴². Em outras palavras, seria

⁴² SANTOS, *op. cit.*, p.443.

interpretar uma cultura a partir do ponto de vista, do universo de sentido da outra. Isso é necessário para que se possa perceber a incompletude das mesmas, pois o que possibilita essa percepção é o distanciamento, é olhar para uma determinada cultura estando de fora dela.

3. A proteção supranacional da cidadania: uma utopia inatingível ou uma possibilidade?

Durante esse estudo, o maior desafio será o de buscar caminhos que ajudem a ampliar a participação dos indivíduos nos processos integracionistas, de forma que eles possam sentir-se incluídos, sendo verdadeiramente portadores dos direitos dessa nova cidadania nascente.

Entretanto, além de tratar-se da cidadania compreendida dentro dos processos integracionistas, também se deve fazer aqui, ao menos, um pequeno estudo acerca da necessidade de se fortalecer esse instituto ao nível do Direito Internacional. Essa exigência se justifica

pela seguinte razão: com a globalização⁴³, os Estados-Nacionais, que eram os únicos atores no cenário internacional até então, passam a dividir o espaço com novos atores como as multinacionais, as organizações internacionais e as organizações não-governamentais (ONGs), restando, portanto, enfraquecidos. As decisões no âmbito internacional passam a sofrer uma forte influência desses novos sujeitos.

Em decorrência do enfraquecimento do Estado-nacional, ocorre também a fragilização da cidadania nacional, uma vez que aquele não pode mais protegê-la como o fazia anteriormente. E para completar esse quadro, as deliberações que eram realizadas no âmbito do território nacional, passam a ser feitas fora desse espaço, deixando os cidadãos dos países ainda mais distantes das escolhas que afetam suas vidas cotidianas.

Um exemplo bastante claro disso é a União Européia, pois muitas das decisões que anteriormente eram tomadas no interior dos países-membros, hoje são tomadas pela burocracia de Bruxelas. Assim,

⁴³ Aqui se entende globalização conforme o descrito por Boaventura de Souza Santos, ou seja, como um fenômeno que engloba várias dimensões como: econômica, cultural, social, política, religiosa e jurídica, todas interligadas de modo complexo. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. *A globalização e as ciências sociais*. São Paulo: Cortez, 2002, p.26.

diante desse novo contexto internacional, surge a necessidade de serem criados novos espaços para a atuação dos cidadãos na defesa de seus interesses.

Acredita-se que esse espaço já vem sendo criado, através, sobretudo, da articulação dos indivíduos em associações, formando atores coletivos capazes de influenciar as decisões políticas. A autocooperação dessas associações dá origem às chamadas redes, que fazem a ligação entre os movimentos sociais regionais, nacionais e transnacionais.

Infelizmente ainda não é possível vislumbrar com exatidão o potencial efetivo dessas redes. Porém, já são evidentes algumas formas de atuação, como: a pressão que exercem sobre os governos no sentido de influenciá-los a modificarem as legislações sobre meio-ambiente, bem como outras questões; o trabalho desenvolvido na formação da opinião pública, quando organizam protestos chamando a atenção da mídia para determinados temas como violência ou crescimento da miséria; o incentivo que dão para a criação de

iniciativas cidadãs para a fiscalização das políticas públicas e o respeito às legislações ambientais etc.⁴⁴

Vale salientar que a atuação desses grupos da sociedade ganhou um grande aliado no avanço tecnológico que, como se sabe, trouxe meios de comunicação bastante ágeis, facilitando assim a interligação entre as diversas associações (redes). Já em 1989 houve uma enxurrada de protestos feitos pelos sistemas de boletins informativos contra os acontecimentos da Praça da Paz Celestial na China, através de redes de computadores operadas por estudantes chineses que se encontravam no exterior⁴⁵.

Assim, fatos que ocorrem em determinadas localidades podem ser evidenciados em todo o mundo, como ocorreu também, por exemplo, com o massacre dos sem-terra em Eldorado dos Carajás, quando diversas ONGs se organizaram e enviaram uma carta ao Presidente Fernando Henrique Cardoso, pedindo a punição dos culpados⁴⁶.

⁴⁴ SHERER-WARREN, Ilse. *Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização*. São Paulo; Hucitec, 1999, p.74.

⁴⁵ CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede. A Era da Informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e Terra, vol. I, p.378.

⁴⁶ SCHERER-WARREN, *op. cit.*, p. 71.

Sendo assim, pode-se acreditar que, embora a atuação das diversas redes associativas tenha se desenvolvido muito mais na área dos direitos humanos e da proteção ao meio-ambiente, talvez por serem questões que possuem um caráter mais universal, parece haver uma tendência à expansão da agenda desses atores sociais transnacionais a cada dia.

O alargamento da atuação dessas organizações tem conseguido fortalecer a opinião dos cidadãos, de forma a fazer com que, mesmo os indivíduos que não participam diretamente da vida pública, passem a influenciar as decisões tomadas por seus governos e pelas organizações internacionais. Além disso, as associações civis buscam colher as iniciativas sociais dispersas e colocá-las para serem discutidas publicamente.

Como explica Arato⁴⁷, tem havido uma aproximação entre representantes e representados em decorrência da discussão crítica que vem se estabelecendo na sociedade entre os mais diversos grupos. Assim, os representantes procuram saber a opinião dos eleitores sobre as decisões políticas que estão tomando e, de acordo com a resposta,

⁴⁷ ARATO, Andrew. Representação, Soberania Popular e Accountability. In: *Lua Nova*, nº 55-56, 2002, p.97.

continuam ou retrocedem com tais decisões. E os representados, por sua vez, recompensam ou sancionam os políticos nas eleições seguintes.

Dessa forma, começa a surgir um novo espaço, que está sendo denominado de “esfera ou espaço público”. Esse espaço engloba muitas áreas da vida social como a arte, a ciência e a política, entre outras. Dentro do pensamento político ele vem sendo interpretado de diversas maneiras, conforme a linha de raciocínio. Em seu livro “Os Argonautas da Cidadania”, Vieira procura analisar as três interpretações que ele considera cruciais para a compreensão desse termo⁴⁸.

A primeira tradição analisada por Liszt, com base em estudos realizados por Benhabib⁴⁹, é a republicana, defendida por Hannah Arendt. Segundo tal teoria, o mesmo processo que originou o Estado constitucional moderno também fez surgir a sociedade como um *locus* de interação entre o privado e o Estado. Todavia, são feitas diversas críticas a essa concepção.

⁴⁸ VIEIRA, *op. cit.*, p.51.

⁴⁹ BENHABIB, *apud*: VIEIRA, Liszt. *Os Argonautas da Cidadania*. Rio de Janeiro: Record, 2001, p.52.

Inicialmente questiona-se o fato da autora supervalorizar a *pólis* grega, menosprezando a exclusão que era feita de grupos como mulheres e estrangeiros. Uma outra crítica feita a Arendt tem como fundamento a limitação que ela faz ao conteúdo do que deve ser discutido no espaço público. De acordo com essa restrição, somente algumas espécies de ação, opostas a trabalho ou labor, podem ser tratadas como questões políticas. Isto é, o espaço público seria um lugar distinto das outras esferas sociais, alicerçado sobre conteúdos específicos para a discussão pública⁵⁰.

Acontece que, como explica Benhabib, diferentes espécies de ações podem tornar-se políticas a partir do momento em que tiverem questionadas as relações de poder que as determinam e, como exemplo, cita o caso das cotas de produtividade de uma fábrica, que pode se tornar uma questão política, de interesse público, a partir do momento em que tiver a legitimidade dos que as determinam contestada⁵¹.

Essa crítica é pertinente, sobretudo no momento atual, em que há um fortalecimento do multiculturalismo, que traz a público

⁵⁰ FERREIRA, Dimas Enéas Soares. *Accountability e participação política segundo a democracia, o liberalismo e o republicanismo*. Disponível na Internet. [Http://www.achegas.net/numero/treze/dimas_ferreira_13.htm](http://www.achegas.net/numero/treze/dimas_ferreira_13.htm)

⁵¹ VIEIRA, *op.cit.*, p.55.

questões, antes vistas como privadas e, por isso, relegadas ao esquecimento como aquelas relacionadas aos gêneros, às diferenças culturais e à propriedade. Hoje, mais do que nunca, é imperdoável deixar de analisar as relações de poder que permeiam as decisões jurídicas ou religiosas por exemplo.

A segunda tradição citada por Vieira⁵² é a liberal, que, segundo o autor, tem como expoentes Bruce Ackerman, John Rawls e Ronald Dworkin. A concepção de modelo liberal trazida por Ackerman dá bastante relevância à questão da legitimidade do poder, de forma que o seu detentor deverá sempre comprovar sua capacidade para estar no comando através da persuasão, do diálogo e não da força.

Porém, conforme Liszt, esse entendimento peca no momento em que determina que antes dos temas serem levados ao debate público, eles devem ser examinados, a fim de se fazer uma distinção entre os que realmente são referentes à justiça distributiva ou política pública, para que as questões de moral e religião não sejam colocadas em debate.

⁵² *Ibidem*, p.56.

Isso faria com que muitas matérias deixassem de ser examinadas, o que não deve ser admitido, uma vez que a todo momento estão sendo redefinidas as concepções sobre o bom e o justo, o legal e o moral e assim por diante. Essa pseudoneutralidade terminaria por engessar o avanço da sociedade e excluir mais uma vez as reivindicações de muitos grupos que ainda hoje vêem seus direitos suprimidos.

Por fim, há o modelo discursivo, no qual Habermas defende o afloramento de uma esfera pública autônoma. Ele concorda com os republicanos na medida em que entende que os cidadãos devem participar da vida pública, mas difere deles quando acredita que é possível essa participação nas modernas sociedades, por mais complexas que elas sejam. Para Habermas, essa atuação dos indivíduos não se limita ao âmbito político, mas pode ser efetivada também nas esferas sociais ou culturais, como no caso de cidadãos que, voluntariamente, dedicam-se à alfabetização de adultos ou contribuem para a despoluição de um rio.

Apesar de ser um modelo bem mais aberto do que os anteriormente citados, ele também recebe críticas, principalmente porque faz uma diferenciação entre justiça e vida digna, bem como

entre questões públicas relativas a normas e questões privadas de valores. Entretanto, por ser radicalmente procedimental, esta teoria não dá importância a tais distinções, pois para os modelos procedimentais o que realmente importa é o procedimento que, no caso da teoria citada, diz respeito à discussão das matérias e não à valoração que delas possa ser feita.

Porém, há críticas no sentido de que essa diferenciação feita é correlata à distinção sociológica entre esfera pública e privada. Desta forma, alguns movimentos, como o feminista, dizem que este modelo, assim como os demais, legitima a opressão da mulher (bem como de outros grupos) no domínio privado.

Assim, pode-se perceber, de forma simplificada, que Habermas compreende a esfera pública como sendo o local onde as diversas correntes de pensamento e as mais distintas e, muitas vezes, opostas reivindicações se enfrentam a fim de encontrarem um denominador comum. E os movimentos sociais são os atores que colocam suas posições, limitando a atuação dominante da burocracia governamental e gananciosa do mercado. Logo, esses movimentos tomam seu lugar na preservação da solidariedade e na criação de um

espaço livre de organização, sendo capazes de formar uma cultura e uma identidade social.

Todavia, observando-se a concepção habermasiana de esfera pública, restam claras as limitações desse modelo, visto que ele parte de uma situação ideal, como se todos tivessem direito à voz e vez. Ele ignora as diferenças sociais, as limitações dos atores sociais, pressupondo que todos partem de um mesmo ponto. Assim sendo, não considera a dificuldade dos grupos oprimidos como as mulheres, os negros, os estrangeiros ou mesmo dos países pobres quando entram em negociação com os Estados hegemônicos. Dessa forma, tal definição é acusada de ser machista, eurocêntrica, excludente etc.

4. O surgimento de uma sociedade civil planetária

A esse espaço que começa a emergir, corresponde também uma sociedade civil diferente. O referido conceito, que já sofreu diversas transformações, adquire, dentro do novo contexto mundial, uma significação distinta das anteriores.

Segundo Bobbio⁵³, a acepção original de sociedade civil surgiu com os jusnaturalistas, opondo-se à sociedade natural e correspondendo à sociedade política. Pode-se dizer ainda que tal conceito identifica esta sociedade com o Estado, pois Hobbes, que é considerado seu criador, vê no surgimento de tal entidade o contraste com o estado primitivo em que se vivia até então, com a guerra de todos contra todos. Assim, ela nasce como a instituição de um poder comum, que garante às pessoas a paz, a segurança, a propriedade etc. Como se sabe, essa é a descrição do início do Estado, segundo a teoria do contrato social.

Já com Rousseau, surge uma nova concepção dessa categoria, contrapondo-a não apenas ao Estado de natureza, selvagem, mas também à sociedade primitiva. Portanto, nesse novo conceito, ela adquire também o sentido de sociedade civilizada. A sociedade civil passa a dar noção não apenas de uma entidade política, mas também, de civilização.

Porém, ao contrário do que se poderia imaginar, a conotação de sociedade civilizada não possui um significado positivo e sim negativo, na medida em que, para explicá-la em seu *Discurso*

⁵³ BOBBIO, *op.cit.*, ps. 1.206 e ss.

sobre a origem da desigualdade, Rousseau utiliza, dentre outros, o seguinte exemplo: “o primeiro que, após haver cercado um terreno, pensou em dizer ‘isto é meu’ e achou os outros tão ingênuos que acreditaram, foi o verdadeiro fundador da Sociedade civil.⁵⁴”

Através da análise dessa e de outras passagens conjuntamente, resta claro que Rousseau identifica a sociedade civil com o Estado de natureza de Hobbes, pois ele procura mostrar que a ganância dos ricos, o banditismo dos pobres e as paixões exacerbadas dão origem a um estado de guerra, trazendo à lembrança a sociedade natural de Hobbes.

Já Hegel, compreende a sociedade civil como sendo um estágio intermediário entre o Estado de natureza e o Estado (entidade política). Portanto, para esse autor, tal conceito de sociedade ainda está bastante vinculado ao de Estado, já que funciona como uma preparação para o surgimento do mesmo, no entanto, já traz uma significativa mudança, no sentido de fazer uma distinção inicial entre

⁵⁴ *Ibidem*, ps. 1.206 e ss.

Estado e sociedade civil, termos que até então eram praticamente sinônimos⁵⁵.

Com Marx essa concepção de sociedade civil vinculada ao Estado começa a ser definitivamente superada, pois ele acredita ter havido uma emancipação dessa sociedade em relação ao Estado. Tal desvinculação teria se dado em virtude da necessidade que a sociedade sentiu de libertar-se e de proclamar-se igual em direitos perante o Estado. Nesse momento, fica patente a identificação que Marx faz entre sociedade civil e sociedade burguesa.⁵⁶

Para Gramsci, a sociedade civil se forma a partir do momento em que ela reabsorve a sociedade política (Estado). Segundo Bobbio, para Gramsci, “*a classe social que conseguir tornar sua hegemonia tão universal a ponto de tornar supérfluo o momento da coerção terá colocado as premissas para a passagem à sociedade regulada*”⁵⁷ (adverte-se que, em algumas passagens, a sociedade regulada é considerada mesmo sinônimo de sociedade civil por Gramsci).

⁵⁵ KRISCHIKI, Paulo. J. *Notas sobre a teoria do consenso social – II: de Marx a Gramsci*. Síntese, nº13, vol.V, abril-junho, 1978, p. 184.

⁵⁶ BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982, ps.24-32.

⁵⁷ *Ibidem*, p50.

Hoje, a conotação que se tem de sociedade civil é bastante diferente e a relaciona muito mais aos movimentos sociais emergentes do que a quaisquer outras instituições da sociedade. A partir da diferenciação entre sistema e mundo da vida, feita por Habermas, autores como Cohen e Arato, têm identificado a sociedade civil com a dimensão do mundo da vida que se refere à emergência de instituições responsáveis pela reprodução de tradições, identidades e solidariedades⁵⁸.

Essa nova perspectiva teve sua origem em fatores como: os movimentos dissidentes do leste europeu em meados dos anos 70 (esses grupos começaram a reivindicar liberdade de imprensa, de associação, pluralismo político etc., nos termos dos sistemas de democracia capitalista) e o esgotamento do modelo keynesiano de Estado nas democracias ocidentais, devido a causas como o desenvolvimento capitalista sem o acompanhamento da geração simultânea de empregos⁵⁹.

⁵⁸ ARATO, Andrew e COHEN, Jean. Sociedade Civil e Teoria Social. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p.154 e ss.

⁵⁹ COSTA, Sérgio. *Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. Uma abordagem tentativa*. In: *Revista Novos Estudos* CEBRAP, nº 38. São Paulo: março de 1994, p. 39.

Está emergindo uma nova forma de ver a democracia, que não a limita mais apenas à ausência de autoritarismo, não a deixa vinculada exclusivamente às questões institucionais, mas que a vê também sob uma perspectiva culturalista. Nesse novo sentido, ela passa a ter mais uma função, a de legitimar e garantir os direitos dos diversos grupos sociais que trazem temas novos para a agenda política.

A ação desses grupos sociais no espaço que se denominou de *esfera pública* incentivou o ressurgimento do conceito de sociedade civil, agora utilizado para nomear o território social que se encontra em constante perigo, pois corre o risco de ser demasiadamente influenciado pelo Estado, restando burocratizado, ou pelo mercado, fato que o levaria a ficar demasiadamente vinculado aos interesses econômicos, à ação em função do lucro apenas.

Essa influência exacerbada que Habermas, em sua tese “*A Transformação Estrutural da Esfera Pública*”, compreende como sendo a colonização do mundo da vida pelo sistema (que seria o Estado e o mercado), pode levar ao engessamento da sociedade, impedindo o surgimento de movimentos sociais, de novos atores e novas agendas, bem como ameaça a solidariedade social, a justiça social e a autonomia dos cidadãos.

Cohen e Arato acreditam que se deve compreender o conceito de sociedade civil em relação ao conceito de movimento social. Nessa ótica, os movimentos sociais são o elemento dinâmico capaz de fortalecer e desenvolver as sociedades civis atuais⁶⁰. Pode-se conceber a sociedade civil como sendo a esfera da interação social entre a economia e o Estado, sendo constituída, sobretudo, pelas famílias, pela esfera associativa, com ênfase nas associações e pelos movimentos sociais em geral.

Faz mister observar que os movimentos sociais modernos não almejam tão somente exercer influência sobre o Estado, mas visam também o seu próprio aperfeiçoamento. Um caso em que essa intenção fica evidente é o dos movimentos feministas, que lutam muito mais por uma mudança cultural (através da destruição do modelo patriarcal de organização familiar) do que por ganhos econômicos ou políticos.⁶¹

A perspectiva culturalista, como esclarece Vieira⁶², difere da republicana, pois acredita que as associações que se formam na sociedade civil como as de grupos formados pelas igrejas ou as organizações não-governamentais que lutam em prol do meio-ambiente,

⁶⁰ COHEN & ARATO, *apud*, VIEIRA, *op.cit.*, p.78.

⁶¹ *Ibidem*, p.78.

⁶² VIEIRA, *op. cit.*, p.74.

da defesa dos gêneros, das raças etc. podem e devem participar do Estado.

Entretanto, tal participação deve limitar-se à formação de opinião coletiva e não atuar administrativamente, para evitar o risco de se transformarem em paraestatais. Em outras palavras, elas podem ser parceiras do Estado em determinados momentos, mas não podem incorporar-se a ele, para que não percam sua autonomia.

Verificam-se atualmente diversas parcerias entre o Estado e essas organizações, pois a administração estatal, ao perceber a estrutura desburocratizada, descentralizada e mais próxima do público que elas possuem, começou a formar acordos com as mesmas para a realização de determinadas tarefas, sobretudo nas áreas de educação e saúde. Além dessas vantagens, há uma outra que é o fato dessas organizações trabalharem com a lógica da solidariedade.

Entretanto, como adverte Liszt Vieira, deve-se ter bastante cuidado, pois essa aproximação entre o Estado e tais organizações pode trazer alguns problemas, visto que há uma grande heterogeneidade entre as mesmas, fato que pode dificultar o controle da execução dos serviços. Além disso, corre-se o risco delas passarem a atuar em

função do lucro como as empresas privadas ou tornarem-se excessivamente burocratizadas como o Estado.

Com a globalização, foram colocados novos desafios ao desenvolvimento e mesmo à sobrevivência das democracias. Isso se deu, sobretudo, em função dos movimentos reativos à homogeneização pretendida pela globalização. Esses movimentos buscam fortalecer e difundir as identidades locais, tornando as sociedades muito mais plurais tanto em aspectos culturais quanto políticos⁶³.

Além desse, há outros fatores que contribuem para essa pluralização no interior das nações, como as mobilizações sociais transnacionais, os movimentos migratórios do sul para o norte, os intercâmbios comunicativos entre diversos grupos sociais etc. Essa pluralização faz com que se torne cada vez mais difícil para o Estado conseguir responder às demandas desses grupos que se encontram envolvidos em teias de relações que transpassam as fronteiras da nação.

⁶³ COSTA, Sérgio. *As cores de Ercília. Esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais*. Minas Gerais: UFMG, 2002, p. 153.

Dessa forma, surge a seguinte dúvida: está emergindo uma esfera pública mundial ou apenas o amálgama de redes comunicativas de diversos países? A resposta a essa pergunta é muito difícil de ser encontrada no momento atual, pois esses fenômenos ainda estão se consolidando ou não. Ainda não há uma resposta definitiva, portanto. Todavia, a tendência dos autores é no sentido de negar a possibilidade de vir a existir uma esfera pública mundial.

Habermas, por exemplo, chega a admitir o início do surgimento de uma esfera pública européia, mas não se atreve a antever a formação dessa esfera a nível mundial. Sérgio Costa e muitos outros não admitem o nascimento desse espaço nem mesmo na União Européia, pois acreditam que as redes que estão se formando não possuem o mesmo substrato organizacional que os movimentos sociais apresentam no âmbito nacional, atuando muito mais como uma reunião de atores para discutirem temas de interesse comum dos diversos países dos quais esses entes fazem parte.⁶⁴

Entretanto, não restam dúvidas de que, para que essa esfera pública possa realmente ter efetividade, é necessário o

⁶⁴ *Ibidem*, p. 153.

fortalecimento da cidadania democrática, bem como a inclusão de temas culturais e sociais. Há que se juntar a abrangência do conceito liberal de cidadania com o espírito solidário do conceito republicano, pois, ao mesmo tempo que se deve garantir os direitos individuais dos cidadãos, estes devem perceber a importância de sua participação no controle não apenas das decisões governamentais, mas também dos próprios grupos e movimentos sociais.

A criação de instrumentos capazes de facilitar o acesso dos cidadãos a uma maior participação deve ser entendida como uma meta a ser alcançada urgentemente, para que se possa salvar a legitimidade e confiança dos mesmos nas instituições democráticas.

Deve-se ainda compreender a seriedade dessa questão, posto que tal participação não deve ser restrita ao âmbito nacional apenas, já que se está diante de um mundo relativamente integrado, onde as decisões tomadas em uma parte afetam praticamente todo o resto e onde há um imenso número de pessoas que se encontra sem o direito de pertencer a país algum, os chamados cidadãos peregrinos, que estão desprovidos de qualquer direito, até de um essencial como o de possuir uma nacionalidade, um lugar no mundo. Se a confiança na

democracia não for restabelecida dentro dos estados-nacionais, o que será do sistema internacional?

Essas transformações também estão modificando bastante o conceito de soberania, que hoje não é mais tido como absoluto. A soberania está sendo remodelada para se adequar às mudanças, assim como o próprio conceito de Estado também está sendo alterado. Há uma grande possibilidade que o Estado como é conhecido hoje deixe de existir, dando origem a um novo formato ou a novas formas distintas.

Capítulo 2

A cidadania e o processo integracionista da União Européia

1. Contexto das Relações Internacionais em meados e fim do século XX e início do século XXI.

A partir da segunda metade do século XX, ocorreram profundas modificações nas relações internacionais, dando origem a uma nova forma de relacionamento entre os sujeitos do Direito Internacional.

O Estado Nacional, único sujeito capaz de direitos e obrigações em nível mundial até então, passou a dividir o cenário com outras entidades como as multinacionais, as organizações internacionais e as organizações não-governamentais (ONGs).

Somou-se a isso um novo surto de globalização do capitalismo financeiro como modo de produção, destacando-se a dinâmica e versatilidade do capital como força produtiva.

Em meio a essas transformações, surgiram as primeiras tentativas integracionistas, pois com o final da 2ª Guerra Mundial, os países europeus (tanto os vencidos quanto os vencedores) viram-se destruídos e endividados.

Assim, alguns desses Estados sentiram a necessidade de criar mecanismos de cooperação mais estreitos, a fim de evitar o ressurgimento de um novo conflito bélico. Além disso, era necessária a união de forças para a reconstrução da Europa que se encontrava em escombros.

Foi nesse contexto que surgiram as primeiras propostas em direção à formação de um mercado comum.⁶⁵ Pode-se dizer que a União Européia teve seu marco inicial em 1951, com a criação da

⁶⁵ Existem vários níveis de integração regional. Porém, não há uma uniformidade na doutrina quanto à divisão das etapas que formam cada estágio integrativo, variando, portanto, de acordo com as posições e preferências dos autores. Todavia, pode-se vislumbrar um número mínimo de etapas como: Zona de Livre Comércio, União Aduaneira, Mercado Comum, União Econômica e União Econômico-monetária. A **Zona ou Área de Livre Comércio (ZLC)** constitui um espaço onde há uma livre circulação de mercadorias em seu interior, sem barreiras quantitativas ou alfandegárias. Porém, cada país-membro pode tratar com outros países da forma que quiser. Para que possa haver essa liberdade de trato com terceiros, são estabelecidas regras de origem, diferenciando os países de dentro e os de fora da zona para que seja feita a cobrança de impostos destes últimos. A **União Aduaneira**, por sua vez, apresenta, além das características da ZLC, uma tarifa aduaneira comum, que retira as barreiras colocadas em decorrência da origem dos produtos. No **Mercado Comum** há um fluxo e completo dos produtos (bens e serviços) e dos fatores produtivos (trabalho e capital) e uma regulação externa comum tanto para os produtos como para os fatores de produção. A **União Econômica** é mais ambiciosa, pois implica não somente na formação de um mercado comum, mas em um grande esforço de coordenação e unificação das áreas mais importantes de política econômica. Além disso, também há o investimento em políticas sociais. E, finalmente, a **União Econômico-Monetária**, que traz um elevado nível de coordenação da macro-economia e das políticas orçamentárias. Essa integração dirige-se a diversas áreas políticas.

Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA) e foi sendo aperfeiçoada através de diversos tratados até chegar ao momento atual, em que constitui uma União Econômica e Monetária, conforme terminologia utilizada por Molle⁶⁶ para designar um estágio bastante avançado, onde a integração tem como objetivos se estender para diversas áreas políticas, no intuito de alcançar, dentre outros fins, o estímulo ao crescimento econômico dos países-membros.

A assinatura do Tratado de Nice em 26 de fevereiro de 2001 firmou um novo passo na preparação para o alargamento da União Européia aos países da Europa central, oriental e báltica. Porém, além da questão do alargamento, esse tratado trouxe também a preocupação com outros assuntos bastante relevantes.

Dentre tais temas, merece destaque a proclamação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia pelo Conselho de Nice em 07 (sete) de dezembro de 2000. Com essa Carta, traçou-se um importante caminho para o desenvolvimento e consolidação da cidadania européia.

⁶⁶ MOLLE, Willem. *The Economics of European Integration. Theory, Practicy, Policy*. Vermont: Dartmouth Publishing Company Limited, 1994, p.16.

Apesar das críticas por não ter sido inserida no bojo do Tratado de Nice, a instituição de tal Carta deve ser entendida como um grande avanço da União Européia na inclusão das questões sociais entre as suas preocupações prioritárias.

Deve-se salientar que a razão dessa Carta não ter sido inserida no Tratado de Nice é que, estando no corpo do Tratado, ela passaria a ter efeito obrigatório, não sendo uma declaração apenas e isso não interessava a países como Grã-Bretanha, Irlanda, Dinamarca, Finlândia, Suécia, Espanha e Holanda, que fizeram uma resistência expressa. Os demais países-membros, por sua vez, apesar de não deixarem clara sua posição contrária, nada fizeram para que houvesse a incorporação da referida Carta ao Tratado⁶⁷.

Portanto, mais uma vez sobressai a questão da importância de que os nacionais dos estados-membros participem conhecendo e compreendendo o processo de integração, para que busquem alternativas aos problemas existentes, bem como fortaleçam tal processo com seu apoio, conferindo-lhe uma maior legitimidade. Ademais, é fundamental que eles garantam seu espaço e defendam seus

⁶⁷ CAMPOS, Eduardo Nunes. *O lugar do cidadão nos processos de integração. O déficit social da Comunidade e do Mercosul*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, p.214.

interesses, a fim de fazerem da União não apenas um mercado, mas um *locus* de exercício da cidadania.

Apenas com essa compreensão por parte dos cidadãos será possível desenvolver-se um sentimento de identidade entre os diversos povos que se constituem no alicerce dos países que fazem parte desse processo integracionista, bem como estimular-se-á a contribuição desses indivíduos para o crescimento e fortalecimento das instituições que constituem a União Européia.

No momento político em que se chegou, onde há a certeza de que nem o Estado nem o Mercado isoladamente foram capazes de amenizar substancialmente os problemas sociais, resta claro que a participação da sociedade civil é uma alternativa a se buscar na tentativa de equilibrar-se o abismo existente entre pobres e ricos.

Afinal de contas, observa-se hoje o empobrecimento cada dia maior das populações e a desumanização das relações sociais. Dessa forma, é necessário que se encontre novos meios de luta contra a exclusão social, as violações dos direitos humanos, a degradação do

meio ambiente, a precarização das políticas públicas etc. Possivelmente esta saída pode ser buscada através da organização e união dos cidadãos em torno de objetivos comuns.

2. União Européia: uma breve análise de sua formação.

A União Européia foi sendo construída aos poucos, através de muitas negociações e aproveitando-se dos momentos favoráveis para os possíveis avanços. Assim sendo, percebe-se que foi um longo percurso, que não se encontra terminado e que, aliás, vai passar, em 2004, por uma grande mudança, exigindo muita concentração de seus países-membros, para que possam ajustar as dificuldades que, certamente, irão surgir com o ingresso dos novos participantes.

Pode-se vislumbrar como traços mais fortes do início de formação da União o período de criação do Plano Shuman. Por esse plano, lançado em maio de 1950, o ministro das Relações Exteriores da França na época, Robert Shuman, organizava um projeto de integração

das siderurgias francesa e alemã, deixando-as sob o controle de um órgão comum e aberto à entrada de outros países europeus.⁶⁸

O mentor desse plano foi Jean Monnet, diplomata e assessor do governo francês nas duas grandes guerras do século. Monnet supervalorizava a questão geopolítica, vendo nesse projeto a possibilidade de, a longo prazo, fundir as soberanias francesa e alemã, a fim de colocar termo às rivalidades existentes entre esses dois países, que perduravam desde a Guerra Franco-Prussiana de 1870-71.⁶⁹

Em junho de 1950, Itália, Luxemburgo, Bélgica e Holanda aderiram ao Plano. O Reino Unido, por outro lado, negou-se a participar, alegando que para fazê-lo, teria que abdicar de sua soberania, o que não o interessava.

Todavia, apesar da recusa de Londres, o processo encaminhou-se e, em 18 (dezoito) de abril de 1951, foi assinado o Tratado de Paris, instituindo a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), que começou a vigorar em 1952, mudando o relacionamento entre os Estados, na medida em que relativizava o

⁶⁸ STELGES, Isabela Kathrin. *A cidadania da União Européia*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 13.

⁶⁹ MAGNOLI, Demétrio. *União Européia. História e Geopolítica*. Coleção Polêmica. São Paulo: Moderna, 2002, ps. 32-34.

princípio da soberania e os nacionalismos exacerbados, bem como resolvia uma disputa antiga que havia entre Alemanha e França, pela exploração do Vale do Rhur, colocando-se para uso comum a produção do carvão e do aço ali existentes.⁷⁰

Dentro da Comunidade Européia do Carvão e do Aço começou a surgir a idéia de se efetuar um acordo para o desenvolvimento conjunto da indústria nuclear para fins pacíficos. Dessa forma, em maio de 1955 foi lançado um memorando pelos seis países da CECA sobre o assunto e, posteriormente foram iniciadas as negociações para a criação da Comunidade Européia da Energia Atômica (EURATOM ou CEEA), para as quais os britânicos foram também convidados.

Paralelamente às negociações para a formação da Comunidade Européia da Energia Atômica, realizavam-se também discussões acerca da construção do Mercado Comum Europeu (MCE). A elaboração de um mercado comum interessava bastante à Alemanha, pois ela via a possibilidade de acelerar sua reconstrução econômica.

⁷⁰ OLIVEIRA, Odete Maria de. *União Européia. Processos de integração e mutação*. Curitiba: Juruá, 2003, p.93.

Entretanto, a França via tal empreitada com desconfiança e receio, pois a criação desse espaço alfandegário sem barreiras, provavelmente, conduziria a um fortalecimento da Alemanha, que era sua antiga rival.

Enquanto o EURATOM agradava bastante à França, o MCE era bastante incentivado pela Alemanha. Mas, de fato, ambos os projetos progrediram e tornaram-se ingredientes indispensáveis para a união da Europa em torno daqueles dois países. Assim, em 1957 foram assinados os Tratados de Roma ou Tratados da Comunidade Européia (CEE), determinando o início do funcionamento das duas organizações para janeiro de 1958.⁷¹

O Reino Unido só veio a convencer-se da necessidade de participar do Mercado Comum Europeu (MCE) em 1961, quando fez a sua primeira solicitação de adesão, que se deu sob a pressão dos Estados Unidos da América (que insistiam para que ele se unisse aos demais países europeus) e dos acontecimentos no cenário internacional, que deixavam claro o enfraquecimento do mesmo diante dos movimentos de descolonização e do aumento de influência norte-

⁷¹ d'ARCY, François. *União Européia. Instituições, Políticas e Desafios*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2002, p.36.

americana no panorama mundial⁷². Todavia, essa primeira tentativa foi frustrada devido à oposição do general Charles de Gaulle, da França.

Em 1º de julho de 1967 entrou em vigor o Tratado de Fusão dos Executivos das três comunidades (EURATOM, CEE e CECA) ou Tratado de Bruxelas, que já tinha sido firmado desde abril de 1965. Essa junção deu origem à Comunidade Européia (CE)⁷³ e, a partir do momento em que Charles de Gaulle renunciou à presidência francesa, em 1969, foram retomadas as conversações para o ingresso do Reino Unido à comunidade. Juntamente com ele, em 1973, houve a admissão da Dinamarca e da Irlanda⁷⁴. O governo norueguês também buscou a adesão, mas teve seu ingresso à Comunidade Européia negado por sua população em um plebiscito.⁷⁵

Ao se observar o período inicial de formação da União Européia, percebe-se que existiam algumas razões comuns e outras

⁷² MAGNOLI, *op. cit.*, p. 39.

⁷³ POZZOLI, Lafayette. *Direito Comunitário Europeu. Uma perspectiva para a América Latina*. São Paulo: Método, 2003, p. 67.

⁷⁴ MAGNOLI, *op. cit.*, p.40.

⁷⁵ Essa foi a primeira adesão, quando a Comunidade passou a ser denominada de “*A Comunidade dos Nove*”, já que passava a ser constituída por nove países. A segunda adesão deu-se com o ingresso da Grécia, através de um Tratado celebrado em 1979, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 1980. A terceira adesão ocorreu com a incorporação de Portugal e Espanha, cujo Tratado de Adesão passou a ter vigor em 1986. A quarta adesão foi efetivada em 1º de janeiro de 1995, com o ingresso da Áustria, Suécia e Finlândia. A quinta adesão está prevista para 2004, onde terão acesso à União mais dez países.

diferentes que orientavam na formação de uma comunidade de estados europeus. Dentre os motivos comuns, eram bem evidentes o medo de um novo conflito bélico e a necessidade de se unir forças para a reconstrução dos países.

Por outro lado, como interesses individuais estavam a necessidade francesa de prevenir uma nova agressão alemã, a chance da Alemanha readquirir sua soberania e, a longo prazo, promover com o apoio de um ocidente fortalecido, a reunificação de seu território e o objetivo dos Estados Unidos da América de formar uma barreira contra a influência do bloco soviético.⁷⁶ Portanto, apesar de todas as dificuldades, havia muitos interesses que confluíam para a formação de uma comunidade européia.

Assim sendo, em 1972 houve uma reunião dos chefes de Estado e de Governo, onde ficou determinado que seria elaborado um relatório a respeito da reforma das instituições da comunidade. Essa foi apenas a primeira de muitas reuniões que se seguiram, dando substrato à formação do Ato Único Europeu (AUE), que foi aprovado em 1986 e entrou em vigor em 1º de julho de 1987, realizando

⁷⁶ PFETSCH, Frank R. *A União Européia. História, Instituições, Processos*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, p. 31.

mudanças fundamentais em todas as instituições comunitárias e preparando o terreno para o Tratado de Maastricht, que veio a ser firmado em 1992.⁷⁷

Esse Ato foi de grande valor porque não apenas reformou a Comunidade, mas foi ainda mais longe, ampliando os objetivos fundadores da mesma. As metas da organização passaram a abranger a criação de um mercado sem fronteiras interiores, a elaboração de políticas capazes de apoiar as regiões mais atrasadas, a colaboração financeira e de investigação e tecnologia entre os países-membros e a preocupação com as questões sociais e o meio ambiente.⁷⁸

Dentre as mudanças realizadas pelo referido tratado, é muito importante salientar a instituição do mercado interno único, para cuja existência deveriam ser retiradas as barreiras tarifárias, físicas, técnicas etc., estabelecendo-se um espaço livre de obstáculos para a circulação plena de pessoas, mercadorias, serviços e capitais⁷⁹.

⁷⁷ OLIVEIRA, *op.cit.*, ps.114;115.

⁷⁸ PFETSCH, *op. cit.*, p. 55.

⁷⁹ CASELLA, Paulo Borba. *União Européia. Instituições e Ordenamento Jurídico*. São Paulo: LTr, 2002, p.178.

Para orientar tais transformações no sentido de fazer um mercado livre, Jaques Delors, presidente da Comissão desde janeiro de 1985, publicou um Livro Branco em junho daquele mesmo ano, onde estavam contidas 276 medidas que deveriam ser colocadas em prática para que se alcançasse o mercado comum. Todavia, essas modificações somente foram implementadas em 31 de dezembro de 1992.⁸⁰

Outras alterações trazidas pelo A.U.E e que merecem ser ressaltadas são: o aumento do poder do Parlamento, que passou a ter sob o seu julgo a decisão sobre o ingresso de novos membros e a celebração de tratados internacionais (tratados de associações), dentre outros poderes; a criação do Tribunal de Primeira Instância da CE, vinculado ao Tribunal Europeu de Justiça e que tinha a incumbência de desafogá-lo, mas que, terminou por realizar também um outro feito, qual seja, o de fortalecer o desenvolvimento de um direito válido e eficaz para toda a Comunidade Européia em matéria de mercado interno; a assinatura do segundo acordo de Schengen em 1990⁸¹, que suprimiu os controles de identidade e das alfândegas nas fronteiras

⁸⁰ POZZOLI, *op.cit.*, p. 68.

⁸¹ PFETSCH, *op.cit.*, ps. 57; 58.

internas⁸² etc., fixando, de forma minuciosa, as regras para a implementação desse espaço sem fronteiras que surgia.

O Tratado de Maastricht, também conhecido como Tratado da União Européia (T.U.E), entrou em vigor em novembro de 1993 e pode ser considerado como o mais importante instituidor de reformas na Comunidade até então. Ele modificou os tratados anteriores e trouxe também novas metas, ampliando o leque de interesses da União, reunindo inúmeros elementos e tendo uma função estruturante. Por isso, ele é também considerado um tratado-quadro.

Dentre as transformações realizadas, pode-se citar a criação da União Européia, que se fundou sobre três pilares. O primeiro (que já existia), formado pela junção das três Comunidades Européias (CEE, CECA e EURATOM), que corresponde à integração

⁸² É importante lembrar que nem todos os países da União assinaram esse acordo e mesmo nos que o fizeram, ainda há problemas quanto à sua aplicação e que ele não se limita à questão da livre circulação dos cidadãos, mas também diz respeito a uma colaboração entre os signatários acerca da segurança interna. O primeiro acordo Schengen foi assinado em 1985 por um pequeno grupo de países (Bélgica, Países Baixos, Luxemburgo, França e Alemanha) e possuía um caráter intergovernamental. Ele foi elaborado a fim de favorecer a aplicação do princípio da liberdade de circulação de pessoas que, apesar de já vir estabelecido nos Tratados da Comunidade, apresenta dificuldades para ser totalmente efetivado até hoje, sobretudo, devido ao posicionamento de alguns países como a Grã-Bretanha, que se esquivam de aderir a ele, alegando razões especiais para manterem o controle de suas fronteiras. Somente a partir do momento em que foi incorporado ao Tratado de Amsterdã o sistema de cooperação do Espaço Schengen passou a ser supranacional para os países-membros, com exceção, apenas, do Reino Unido e da Irlanda, que não o aplicam.

econômica e monetária⁸³; o segundo, pela Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e o terceiro, pela cooperação em matéria de Política Interna e Justiça (também conhecido como “Assuntos de Interior”).⁸⁴

Esse Terceiro Pilar trouxe uma inovação muito importante, pois está relacionado com a **criação da cidadania** da União Européia. Dessa forma, ele pretende assegurar os direitos e interesses dos nacionais dos estados-membros da União.⁸⁵

Essa nova preocupação trazida por Maastricht está evidenciada logo no seu preâmbulo, onde, além de falar das demais questões, define também como objetivo da União a cidadania comum, a identidade e a independência da Europa. Todavia, essa cidadania não substitui aquela de cada Estado-nacional e ainda existem muitas limitações que precisam ser superadas.

⁸³ d'ARCY, *op.cit.*, ps. 26 e 36.

⁸⁴ PFETSCH, *op.cit.*, p. 59.

⁸⁵ O primeiro pilar da União tem objetivos bastante amplos, que se relacionam com um progresso econômico e social equilibrado, a criação de um espaço sem fronteiras, o estabelecimento da união econômica e monetária, a implantação de uma moeda única etc. O segundo pilar trata do desenvolvimento de uma identidade da União Européia frente ao cenário internacional, através da implementação de uma política exterior e de segurança comum (PESC). O terceiro e último pilar, por sua vez, busca, conforme já mencionado, a criação de uma cidadania da União, a fim de proteger os direitos de seus nacionais.

Uma outra questão elencada pelo Tratado da União Européia diz respeito à necessidade de se estabelecer uma maior cooperação nos sistemas judiciais e policiais entre os países-membros. Assim, é estimulada uma interligação entre as políticas de asilo, a travessia de fronteiras e o controle das mesmas, a luta contra o narcotráfico, a imigração⁸⁶ etc.

O próprio Tratado de Maastricht determina, no art. 2º de suas disposições finais, a reavaliação de suas normas através de uma Conferência Intergovernamental, realizada em 1996, e que teve como resultado a elaboração do Tratado de Amsterdã.

Assim, em outubro de 1997 foi assinado um novo tratado em Amsterdã, com quatro objetivos primordiais: criar uma política de empregos e de direitos dos cidadãos em geral, para servir como um ponto de fortalecimento da União; retirar os últimos entraves à livre circulação e aumentar a capacidade do sistema de segurança; levar a Europa a ter uma maior influência nas relações internacionais e simplificar o formato institucional da União, com o fulcro de facilitar a realização do próximo alargamento dos tratados.

⁸⁶ OLIVEIRA, *op.cit.*, p.119.

O Tratado de Amsterdã não conseguiu todo o avanço almejado, sobretudo com relação às questões relativas à cidadania, pois, apesar de ter realizado algumas mudanças, ele não tocou em problemas fundamentais como, por exemplo, a determinação de requisitos próprios e unificados para que os indivíduos pudessem ser cidadãos da União. Portanto, continuou vigorando o mesmo entendimento do Tratado de Maastricht, no sentido de que será cidadão da União aquele que for cidadão de um dos estados-membros.

Outra novidade trazida pelo Tratado de Amsterdã se refere à introdução de uma política de emprego, pois, apesar dos avanços da integração, até aquele momento não havia uma estrutura ou um programa que tratasse diretamente dessa questão.

Entretanto, não foi possível avançar demais nesse ponto, já que houve uma preocupação muito grande por parte de alguns países como Alemanha e Reino Unido no sentido de que se tivesse bastante cuidado, para que não fossem geradas muitas expectativas nos cidadãos, pois era provável que as medidas tomadas não produzissem efeitos eficazes em curto prazo, vindo a causar grandes frustrações. Assim sendo, a problemática do emprego foi tratada com uma

abordagem muito pouco social, evitando-se a elaboração de programas onerosos demais.

Diante disso, pode-se concluir que, como afirma Campos: *“as deliberações limitaram-se, fundamentalmente, a vagas orientações comunitárias, destinadas a inspirar programas nacionais, com prazos dilatados e sem mecanismos de coerção capazes de garantir sua aplicação.”*⁸⁷ Faltou vontade política para decidir matérias fundamentais e, mais uma vez, essa e outras discussões foram deixadas para serem resolvidas mais adiante; no caso, a próxima oportunidade seria na Cimeira de Nice, em dezembro de 2000.

Dessa forma, em 2000 foi elaborado o Tratado de Nice, que efetuava a quarta revisão do Tratado de Roma e que tem como objetivo principal continuar a tarefa que vinha se desenvolvendo desde Amsterdã no sentido de fazer as reformas necessárias aos órgãos da União Européia, para que ela ficasse preparada para o próximo alargamento que deverá ocorrer em 1º de maio de 2004, com o ingresso

⁸⁷ CAMPOS, *op.cit.*, p.199.

de 10 (dez) novos membros (Chipre, Hungria, Malta, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Letônia, Lituânia, República Checa e Polônia).⁸⁸

Outro fato importante foi a proclamação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia pelo Conselho de Nice, que se inspirou nos textos da Convenção Européia para a Tutela dos Direitos do Ser Humano e das Liberdades Fundamentais e nas Constituições dos países que a formam. Essa Carta pode ter sua relevância questionada, pois se pode alegar que os direitos fundamentais já estavam assegurados de forma geral na União Européia e nos estados-membros.

Todavia, ela deve ser percebida como um reforço à proteção desses direitos, já que é bastante clara e objetiva, o que favorece a compreensão de seu conteúdo por parte dos cidadãos e fortalece a confiança dos mesmos na Comunidade. Além do mais, como salienta Pozzoli, a difusão dessa Carta pelos países entre seus cidadãos ajuda no desenvolvimento do crescimento de uma identidade européia⁸⁹.

⁸⁸ Adiante se falará mais detalhadamente do alargamento que ocorrerá em 2004 e de suas possíveis implicações para a União.

⁸⁹ POZZOLI, *op. cit.*, p.73.

Faz-se uma crítica à Cimeira de Nice por não ter incorporado essa Carta ao corpo do Tratado, mas o fato é que houve muita resistência para que isso não acontecesse, pois a inclusão da mesma no tratado faria com que ela tivesse força obrigatória, gerando um caráter federalizante, o que é uma perspectiva que não agrada a muitos países-membros como o Reino Unido, por exemplo.⁹⁰

3. Órgãos que constituem a União Européia.

A União Européia apresenta uma organização institucional totalmente inovadora, distinta dos padrões que se tinha até sua formação, pois não corresponde à estrutura do estado-nacional nem à de nenhuma organização internacional. Ela possui um sistema institucional que se situa entre o intergovernamentalismo e o supranacionalismo.

A estrutura organizacional da União encontra-se dividida em três blocos, sendo o primeiro formado pelos órgãos fundamentais, que são denominados de *instituições*⁹¹, os quais podem tomar decisões

⁹⁰ CAMPOS, *op.cit.*, 2002, p.214.

⁹¹ OLIVEIRA, *op.cit.*, p.128.

que serão obrigatórias para os Estados-membros, instituições e pessoas singulares ou coletivas. São eles: o Parlamento Europeu, o Conselho, a Comissão, o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Contas.

O segundo bloco é formado pelos órgãos de caráter consultivo, ou seja, aqueles que apenas dão orientações, não sendo suas decisões obrigatórias, portanto. São eles: o Comitê Econômico e Social e o Comitê das Regiões.

O terceiro e último bloco é constituído pelos órgãos monetários e financeiros, que compreendem o Instituto Monetário Europeu (IME), o Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC), o Banco Central Europeu (BCE), o Banco Europeu de Investimentos (BEI) e o Fundo Europeu de Investimentos (FEI)⁹².

Dentre tais organismos é imprescindível fazer-se uma pequena análise daqueles que são consideradas como fundamentais à União, bem como de outros que, apesar de não serem considerados instituições, sendo apenas órgãos, contribuíram para aumentar o caráter democrático da União Européia, diminuindo a distância entre ela e os cidadãos.

⁹² *Ibidem*, ps. 125;126.

O Conselho Europeu, embora não tenha sido criado pelo Tratado de Roma de 1957, transformou-se no mais poderoso órgão da União. Ele é o primeiro órgão de representação dos governos dos Estados-membros e surgiu a partir de reuniões informais que passaram a ser realizadas entre os chefes de governo a partir da década de 70, tendo sido formalizado apenas em 1992 pelo Tratado de Maastricht. Essa iniciativa surgiu porque os chefes de governo não tinham um espaço próprio dentro da organização institucional da União.⁹³

O referido conselho possui um poder que é político e tem como atribuição dar orientações políticas gerais, a fim de estimular o desenvolvimento da União. Embora não possa tomar decisões formais no sentido jurídico, ele tem aumentado cada vez mais a sua influência e tem passado a opinar também sobre os detalhes dos assuntos que são tratados pelas instituições que têm o poder formal de decisão. Inclusive, quando há alguma dificuldade de solução diante de um conflito, o antigo Conselho de Ministros (ora denominado “Conselho da União Européia”) consulta o Conselho Europeu para saber a opinião do mesmo.

⁹³ d'ARCY, *op. cit.*, p.48.

O Parlamento Europeu, a Comissão Europeia e o Conselho da União Europeia formam o chamado triângulo institucional. Eles repartem entre si o poder normativo, embora de maneira não igualitária. Além dessa atribuição, eles possuem outras, as quais trataremos a seguir.

O Conselho da União Europeia possui um caráter supranacional, pois, apesar de representar os interesses dos Estados-membros e de seus governos, ele é autônomo e independente dos mesmos, concentrando um elevado poder de decisão política. Além de ser um importante *locus* de discussão entre os Estados-membros, ele desempenha um importante papel legiferante, possuindo muita força como órgão de decisão, embora, a cada dia esteja tendo que compartilhar mais o seu poder com o Parlamento.⁹⁴

A Comissão, por sua vez, representa o interesse próprio da Comunidade.⁹⁵ Em decorrência disso, diz-se que a mesma traz em si o espírito da União. Apesar de ser responsável pela administração europeia, ela não pode ser considerada como um simples órgão administrativo, uma vez que a escolha de seus membros é feita em

⁹⁴ OLIVEIRA, *op.cit.*, p.143.

⁹⁵ POZZOLI, *op. cit.*, ps.89;90.

razão de suas experiências anteriores e desempenha uma função que se pode dizer política⁹⁶. Ela possui um caráter supranacional e é uma só para as três Comunidades desde 1965, quando houve o Tratado de Fusão dos Executivos.⁹⁷

As atribuições da Comissão podem ser divididas em quatro espécies⁹⁸, sendo elas: a) fazer proposições, visto que possui o direito de iniciativa, sendo este, em muitos casos, exclusivo; b) zelar pelo cumprimento das decisões das instituições da União Européia e de seus órgãos; c) fiscalizar o respeito aos tratados, podendo recorrer ao Tribunal de Justiça e até impor sanções em alguns casos; d) representar a União internacionalmente, inclusive em negociações com terceiros⁹⁹.

O Parlamento Europeu é um órgão muito importante, embora ainda não possua o poder que se deseja que ele alcance para dar mais legitimidade à União. Ele tem como meta principal servir como órgão de representação dos cidadãos europeus, a fim de aproximar a União dos nacionais dos Estados-membros, tornando a instituição mais democrática e mais próxima dos indivíduos.

⁹⁶ d'ARCY, *op.cit.*, p.53.

⁹⁷ OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 153.

⁹⁸ d'ARCY, *op. cit.*, p.55.

⁹⁹ CASELLA, *op.cit.*, ps. 116;117.

A participação do Parlamento nas decisões relevantes vem aumentando gradativamente desde o Tratado de Paris até agora. Inicialmente ele dispunha de poderes meramente consultivos junto ao processo decisório, encontrando-se meio deslocado em uma União que privilegiava os interesses econômicos.

Entretanto, a partir do Tratado de Maastricht (1993) ele passou a ter um peso maior na estrutura da União Européia, pois este tratado estipulou um procedimento de tomada de decisão que vinculou o Parlamento às outras instituições.¹⁰⁰

Atualmente, portanto, ele dispõe de uma série de prerrogativas como: a) o controle da Comissão (embora de forma restrita), na medida em que pode destituí-la; b) poder amplo de decisão, inclusive sobre o orçamento, podendo rejeitá-lo e exigir o reinício dos debates pela Comissão e pelo Conselho¹⁰¹; c) poder indireto de iniciativa, pois pode requerer à Comissão que ela faça projetos de lei; d) participa na reforma dos tratados , principalmente a partir de 1997

¹⁰⁰ OLIVEIRA, *op.cit.*, p. 129.

¹⁰¹ MAGNOLI, *op.cit.*, p.48.

(todavia, essa participação ainda se dá de maneira um pouco indireta)¹⁰² etc.

Uma ação importante no sentido de aumentar a legitimidade do Parlamento e torná-lo mais democrático foi a instauração do sufrágio universal a partir de 1979. Porém, os eurocéticos, conforme já explicado no capítulo anterior, alegam que não pode existir um povo europeu, pois não há uma história ou costumes comuns e, assim sendo, não há que se falar em legitimação da União através do fortalecimento do Parlamento.

Essa posição dos eurocéticos quanto à impossibilidade da existência de um povo europeu é bastante criticada, pois, como já se disse no capítulo anterior, esse conceito de nação baseado em costumes e história comum é uma construção artificial e não corresponde à realidade dos fatos, já que existem, muitas vezes, diversas nações dentro de um mesmo país e há vários casos em que determinada região de um Estado-Nação tem muito mais aspectos em comum com o povo de um outro, do que com o restante do seu próprio.

¹⁰² d'ARCY, *op. cit.*, p.57.

Todavia, apesar dessa crítica dos eurocéticos ser bastante questionada, existem outras sobre as quais não há muita defesa. O Parlamento ainda tem muito pouca influência sobre as decisões a serem tomadas e isso gera reflexos até nas campanhas eleitorais, pois nos debates realizados são discutidas muito mais questões internas dos países do que matérias relativas a assuntos de interesse europeu. Outro problema é a elevada abstenção, que em 1999, chegou a 50,1% em toda a União¹⁰³.

Dessa forma, resta claro que o Parlamento Europeu, embora tenha um poder de controle razoavelmente amplo, possui funções que não são nem mesmo comparáveis às de um Parlamento Nacional, assemelhando-se mais à oposição do que ao governo. Sua competência eletiva não é decisiva na maioria dos casos e, embora exerça um papel de articulador, essa atividade não é bem desenvolvida em decorrência da pouca atenção que é prestada à atuação de seus deputados e à frágil ligação que possui com os parlamentos nacionais.

O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias ou Tribunal Europeu de Justiça (TEJ) é supranacional e tem a finalidade principal de garantir o cumprimento do direito comunitário e

¹⁰³ *Ibidem*, p.58.

interpretar a aplicação dos tratados dentro da União¹⁰⁴. O Tratado de Maastricht fortaleceu bastante essa instituição ao conceder-lhe o direito de aplicar multas aos Estados-membros que não cumprirem suas decisões¹⁰⁵.

A forma de julgar desse tribunal não segue as regras do direito internacional, nem tampouco, do direito interno dos Estados-membros, mas normas e princípios próprios do original direito comunitário. É importante ressaltar ainda que as competências do TEJ são muito restritas no âmbito da política externa e de segurança comum (PESC) e da cooperação em política interna e justiça (CPIJ). Ele possui mais força e poder com relação às questões inclusas no primeiro pilar da União Européia, que dizem respeito às políticas econômica e monetária, conforme já dito.¹⁰⁶

Ele pode intervir em vários casos, dentre os quais: um estado-membro não cumprir obrigações procedentes de um tratado e a Comissão não conseguir fazê-lo cumpri-las; alguma instituição da União agir ilegalmente, afetando algum estado-membro ou qualquer pessoa física ou jurídica; decidir sobre a interpretação dos tratados,

¹⁰⁴ CASELLA, *op.cit.*, ps. 118;119.

¹⁰⁵ OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 174.

¹⁰⁶ PFETSCH, *op.cit.*, p.162.

bem como a validade e interpretação do direito derivado, bem como na defesa dos direitos fundamentais etc¹⁰⁷.

O Comitê Econômico e Social é um órgão auxiliar da União Européia e, como tal, possui mero caráter consultivo. Ele é representado por diversas categorias sociais e econômicas européias como os agricultores, os trabalhadores do comércio, artesãos, produtores etc., devendo ser, obrigatoriamente ouvido pela Comissão e pelo Conselho nos assuntos relativos à economia e ao social. Entretanto, sua opinião, que é fornecida através de pareceres, não possui caráter vinculante, servindo apenas como uma orientação.

Devido à não compulsoriedade do cumprimento de suas sugestões, seu papel permanece um pouco limitado, apesar da grande qualidade dos pareceres que elabora. Esse Comitê funciona como uma representação formal dos setores da sociedade na União Européia.

Porém, os cidadãos têm encontrado também outros meios para influenciar as decisões a serem tomadas. Eles formam associações como a Confederação Européia dos Sindicatos (CES), o Centro Europeu das Empresas com Participação Pública (UNICE) e também

¹⁰⁷ d'ARCY, *op.cit.* ps. 87-90.

outras que não estão ligadas ao setor econômico, mas que defendem interesses de caráter geral como o meio ambiente, os direitos de sexualidade, os direitos dos consumidores¹⁰⁸ etc.

Um outro órgão importante para a interligação entre os cidadãos e a União é o Comitê das Regiões, que foi formalizado no Tratado de Maastricht e que tem um número variado de participantes por país, a depender do contingente populacional de cada um, sendo formado por representantes de entidades regionais e locais.¹⁰⁹ Entretanto, essa variação não ocorre de maneira proporcional.

A criação desse órgão foi muito importante, dentre outras razões, porque significou o reconhecimento pela União Européia da existência de uma dimensão sub-estatal, que é formada pelas regiões européias. A partir do momento em que as regiões são reconhecidas e é criado esse Comitê, elas passam a fazer parte realmente do processo integracionista, e procuram-se elaborar políticas comunitárias a fim de diminuir as disparidades econômicas entre as mesmas. Foram criados Fundos de Coesão que estimularam e continuam incentivando as economias das regiões através de instrumentos compensatórios. Os

¹⁰⁸ *Ibidem*, ps.66;67.

¹⁰⁹ OLIVEIRA, *op.cit.*, ps. 186-188.

principais países beneficiados foram Portugal, Grécia, Irlanda e Espanha.

Esse Comitê também desempenha um relevante papel democratizador na União, pois reúne políticos regionais e locais de diferentes países-membros em fóruns. Isso, conforme já mencionado no capítulo anterior, faz com que haja um grande fluxo de troca de experiências democráticas, gerando, portanto, um enorme aprendizado para os políticos desses estados-nacionais que integram a União.¹¹⁰ Além disso, ele contribui bastante para o cumprimento de um requisito básico para a democracia, qual seja, a igualdade econômico-social.

Todavia, por possuir apenas poderes consultivos, tal órgão até hoje não conseguiu exercer toda a influência desejada, de forma que o Livro Branco chegou a recomendar que ele tenha um papel mais relevante e participativo na análise das políticas a serem implementadas. Na Conferência Intergovernamental de 1996 e do Tratado de Amsterdã em 1997, o Comitê das Regiões mostrou seu interesse no sentido de que fossem incluídos novos mecanismos de

¹¹⁰ LOUGHLIN, John. The Transformation of Democratic State in Western Europe. In: *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*. New York: Oxford, University Press, 2001, p.19.

participação para as regiões e municípios nas instituições europeias¹¹¹, no entanto, muitas dessas reivindicações ainda não foram atendidas.

É necessário esclarecer que, além dessas, existem outras formas através das quais a sociedade e as regiões podem galgar seus objetivos frente à União. Tais caminhos serão analisados mais adiante, quando se falar das maneiras pelas quais os cidadãos podem influenciar na tomada de decisões das instituições europeias e a importância dessa aproximação entre eles e a União.¹¹²

É imprescindível chamar atenção para o fato de que, embora a União receba muitas críticas no sentido de precisar aumentar a democracia e a legitimidade dentro de suas instituições, já ocorre, de certa forma, uma interação entre estas últimas e a sociedade, como se pode perceber ao observar-se as atuações desses órgãos que acabamos de citar, bem como as atividades desenvolvidas pela própria Comissão.

Observando-se o desempenho da Comissão, constata-se que a mesma, apesar de ser detentora do poder de iniciativa, não elabora suas propostas isoladamente, pois conta com um processo de

¹¹¹ STUART, Ana Maria. *Regionalismo e democracia: o papel do Comitê das Regiões na União Europeia*. URL: [Http://www.cienciapolitica.org.br/encontro/relinta3.4.doc](http://www.cienciapolitica.org.br/encontro/relinta3.4.doc)

¹¹² d'ARCY, *op. cit.*, ps.64-66

consulta e discussão. Seus comissários discutem os planos e projetos em grupos de trabalho, fóruns, palestras etc.

Além disso, ela também dispõe do apoio de peritos que são escolhidos nas universidades e em centros de pesquisa. Tudo isso faz com que a Comissão tenha uma interação com diversas opiniões, encontrando fundamentos para que possa formular suas propostas de forma mais concreta e apegada à situação real dos fatos.

Diante dessas observações, percebe-se que, apesar do nível de democracia ainda ser insuficiente na União e merecer algumas críticas, não se pode dizer que as decisões ali tomadas são meramente burocráticas, sem apresentar nenhuma sintonia com a sociedade e com os interesses dos cidadãos. É verdade que ainda falta muito, mas o longo caminho a ser desenvolvido já foi, com toda certeza, iniciado.

CAPÍTULO 3

União Européia: uma instituição eminentemente econômica ou também social?

1. A evolução da União Européia no que diz respeito ao aumento da democracia e participação política dos cidadãos: uma análise superficial de Roma a Nice.

É no intuito de descobrir os mecanismos existentes para a participação dos cidadãos no processo integracionista da União Européia e mostrar um pouco da evolução que a mesma vem sofrendo para acomodá-los melhor, de forma a torná-los também sujeitos desse processo, que, no primeiro momento deste capítulo, será realizada uma análise das modificações feitas pelos diversos tratados, desde o de Roma até o de Nice.

Todavia, ter-se-á como base as alterações realizadas pelo Tratado de Amsterdã nos Tratados da União Européia e da Comunidade Européia, uma vez que, entre os tratados, este é o mais recente que já

se encontra consolidado, em plena vigência e com resultados visíveis, pois o de Nice ainda é muito recente.

Ao observar-se o desenvolvimento da União, resta claro que, no início de sua formação, os países constituintes, apesar de também possuírem objetivos políticos, preocuparam-se, quase que estritamente com o desenvolvimento da economia, pois acreditavam que o êxito econômico, por si só, seria suficiente para estimular a melhoria das condições sociais da população.

Entretanto, com o passar do tempo, percebeu-se que esse entendimento não estava correto, pois o crescimento e desenvolvimento da economia não fora capaz de trazer, a reboque, a solução dos problemas sociais. Assim, passou-se a buscar o planejamento e criação de políticas públicas comunitárias, a fim de melhorar as condições dos cidadãos, bem como despertar nos mesmos o interesse e apoio à integração.

No Tratado de Roma a questão social encontra-se marginalizada e isso acontece de forma visível. A prioridade central deste tratado é com a viabilização do mercado comum. Observa-se que seus dispositivos apenas tangenciam os problemas sociais, fazendo

com que a livre circulação de pessoas e as demais ações referentes ao social, na verdade, sirvam apenas como um instrumento para dinamizar o mercado e não como uma forma de melhorar a situação dos cidadãos.

Apesar do Tratado, já nos §§ 2º e 3º de seu preâmbulo, referir-se à necessidade da busca do progresso econômico e social, o que fica patente ao estudar-se o conjunto de seus dispositivos, é que essa menção é muito mais uma declaração de intenções do que efetivamente um preceito a ser cumprido. Não se vislumbra a devida dedicação no sentido de se concretizar medidas para alcançar tal objetivo.

No que diz respeito à livre circulação de trabalhadores, é compreensível a dificuldade, pois são necessários muitos instrumentos para viabilizar a real eficácia desse direito, como, por exemplo, a harmonização das legislações trabalhistas e previdenciárias, ao menos em alguns fatores imprescindíveis como o cômputo do tempo de serviço e a validade desse tempo quando o trabalhador for para outro estado-membro.

Entretanto, mesmo fazendo-se tal ponderação, resta muitas evidências de que, inicialmente, a preocupação, com certeza, não era com o social e que a livre circulação visava mesmo criar mais um instrumento para o pronto estabelecimento do mercado comum.

Não existia interesse real em cuidar-se dos cidadãos e mesmo com relação aos mecanismos que seriam necessários para tornar possível a livre circulação de trabalhadores, como o desenvolvimento de uma Seguridade Social, havia demasiado descaso. Inclusive, há muitos autores que, como Duarte, afirmam que a livre circulação de pessoas:

“é uma liberdade condicionada ao exercício de uma atividade econômica e que não tem como destinatário o indivíduo, mas antes, o agente economicamente ativo. Aquilo que o Tratado pretendeu instaurar foi uma livre circulação de pessoas, instrumentalmente ligada à realização do mercado comum no domínio da atividade assalariada e independente, conjugada com a liberalização das mercadorias e dos capitais.”¹¹³

¹¹³ DUARTE, *apud*, CAMPOS, *op.cit.*, p.95.

Em seu art.117, o Tratado de Roma afirmava que se deveria homogeneizar ao máximo os sistemas sociais e essa equalização deveria ser feita seguindo-se o modelo dos estados-membros nos quais tais sistemas fossem mais desenvolvidos e protetores. Entretanto, mais uma vez há uma pseudo-vontade, pois tal dispositivo não traz consigo nenhum instrumento capaz de impulsionar os países-membros a efetivarem tal preceito. Os únicos meios previstos para tal fim são normas programáticas, que não geram direitos ou obrigações, não podendo, portanto, ser cobradas judicialmente.¹¹⁴

Já o art. 119, que previa a igualdade de tratamento entre homens e mulheres, foi colocado, sobretudo, por uma imposição da França, pois, como ela já possuía uma legislação mais avançada nesse sentido, temia perder competitividade em virtude da provável desvantagem salarial das mulheres em relação aos homens em alguns dos países-membros. Portanto, tal exigência deveu-se, como tem sido recorrente, à preocupação com o mercado, muito mais do que com os

¹¹⁴ Art. 17. “Os Estados-Membros reconhecem a necessidade de promover a melhoria das condições de vida e de trabalho dos trabalhadores, de modo a permitir a sua equalização no progresso. Os Estados-Membros consideram que tal evolução resultará não só do funcionamento do mercado comum, que favorecerá a harmonização dos sistemas sociais, mas também dos procedimentos previstos no presente Tratado e da aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas.” UNIÃO EUROPÉIA. Tratado de Roma. Disponível no site da União Européia: [Http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/pt/pttoc05.htm](http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/pt/pttoc05.htm)

indivíduos. E, mesmo tendo sido colocado no Tratado, tal dispositivo foi reiteradamente desrespeitado por muitos países.¹¹⁵

O Fundo Social Europeu, estipulado no referido tratado, trazia como um de seus objetivos principais, segundo o art. 123, o melhoramento das possibilidades de emprego no mercado comunitário, a fim de que se elevasse a qualidade de vida e facilitasse a movimentação dos trabalhadores dentro do espaço da União, favorecendo, assim, tanto as empresas que tivessem dificuldade por possuírem uma mão-de-obra escassa em seus países, quanto os trabalhadores que não encontrassem emprego em seu país de origem.

Entretanto, de acordo com Campos, os recursos arrecadados para esse Fundo através das dotações feitas pelos estados-membros não eram aplicados de forma a harmonizar as diferenças nas diversas regiões da Europa, pois, voltavam, em sua quase totalidade, para os países que haviam contribuído, uma vez que tais Estados-membros introduziam projetos para assegurar esse retorno¹¹⁶. Dessa forma, as políticas empregadas pelo Tratado de Roma confirmavam

¹¹⁵ CAMPOS, *op.cit.*, p.95.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 107.

novamente o desenvolvimento muito mais econômico do que social da União naquele período inicial.

Todavia, com o passar do tempo, percebeu-se que o progresso econômico não vinha acompanhado do social, como acreditavam os liberais. Os países-membros passaram por muitas crises econômico-financeiras que geraram desemprego e descontentamento nas diversas camadas da sociedade, fazendo com que se repensasse a política social da União. Assim, foram sendo criados mecanismos com o fulcro de viabilizar o crescimento social.

Em 1970 foi criado o Comitê Permanente do Emprego. Entre 1971/72 foram realizadas reformas no Fundo Social Europeu e este passou a ter um orçamento próprio. Em 1974 foi elaborado o primeiro plano de ação social da Comunidade. Em 1979 o Parlamento passou a ser eleito diretamente pelos cidadãos, reforçando o caráter democrático da União.

Sob forte pressão da Dinamarca e França foram incluídas as questões sociais no Ato Único Europeu, apesar dos protestos do Reino Unido e, por fim, merece também ser citada a instituição da Carta Comunitária dos Direitos Fundamentais dos Trabalhadores, que,

apesar das muitas falhas e pouca inovação, teve a virtude de trazer à baila os principais assuntos políticos e jurídicos, que viriam a ser tratados em Maastricht futuramente.

Pode-se concluir que, embora tenham sido realizadas diversas mudanças, faltou um pouco de audácia no sentido de se avançar mais na busca de soluções para os problemas sociais nesse momento que antecedeu ao Tratado da União Européia. Todavia, foram lançadas sementes que viriam a dar frutos importantes.

O Tratado de Maastricht foi elaborado em um momento em que os índices de desemprego voltavam a crescer, após um período de decréscimo que durou cerca de quatro anos (desde 1986 até início da década de noventa). Devido a isso, bem como a outros fatores, reforçara-se a necessidade de aumentar a legitimidade social da Europa no novo estágio de integração que começava a surgir.

Dentre as alterações mais importantes trazidas pelo T.U.E, merecem destaque: a instituição da cidadania européia; a extensão do direito de livre circulação a todos os indivíduos e não mais apenas aos

que estivessem desenvolvendo uma atividade econômica¹¹⁷; dando seguimento à tendência iniciada pelo Ato Único, aumenta-se o número de questões que passam a ser decididas por maioria qualificada; o fortalecimento da Comissão na ordem social; a introdução, de forma clara, do princípio da discriminação positiva em favor das mulheres para ajudá-las a alcançar a isonomia em relação aos homens no mercado de trabalho etc.

Assim, o Tratado da União Européia traz algumas inovações importantes, apesar das limitações sofridas por influência das correntes conservadoras que, mais uma vez, impuseram restrições ao aprofundamento nos campos político e social.

Após Maastricht, permaneceram os problemas sociais como o aumento significativo do desemprego e o descrédito dos cidadãos na capacidade da União responder a tais questões com propostas significativas. Foram lançados o Livro Verde, o Livro Branco da Competitividade, Crescimento e Emprego e o Livro Branco da Política Social. Todos na tentativa de implementar políticas capazes

¹¹⁷ STELGES, Isabela Kathrin. *A Cidadania da União Européia*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, ps. 18; 19.

de reduzir as desigualdades sociais e o desemprego, a fim de estabelecer a legitimidade da Comunidade.

Porém, apesar de ter havido alguns avanços, os resultados finais foram escassos. Na verdade, após a implementação das políticas e linhas de pensamento trazidas nesses livros, houve mesmo uma piora nas condições de trabalho e na renda dos trabalhadores dentro da Comunidade, sem que o problema do emprego tenha sido resolvido ou, ao menos, amenizado.

É no contexto do aprofundamento da crise social nos principais países da União (França e Alemanha), bem como dos demais, que o Tratado de Amsterdã vem a revisar o de Maastricht. Portanto, naquele momento as preocupações principais eram no sentido de se conseguir aproximar a Europa dos seus cidadãos, aprofundar a democracia em seu interior e estimular o desenvolvimento da dimensão social desta Comunidade, além de modificar as instituições europeias e os processos decisórios,¹¹⁸ preparando a União para o ingresso dos novos membros que, como se sabe, ocorrerá em 1º de maio de 2004.

¹¹⁸ PFETSCH, *op.cit.*, ps. 250-252.

Observando-se os dispositivos desse tratado, podem-se perceber algumas mudanças relevantes que foram realizadas no intuito de ampliar a democracia dentro da União. Já em seu artigo 21, em que modifica o Tratado da Comunidade Européia, ele traz uma inovação importante no sentido de aproximar os cidadãos das instituições da União, quando determina que eles poderão, agora, dirigir-se, por escrito, diretamente às instituições ou órgãos da União e deverão também receber uma resposta dessas instituições dentro da mesma língua em que escreverem. Assim, um direito que antes estava relacionado apenas com o acesso ao Parlamento Europeu, estendeu-se para as demais instituições e órgãos.

No art. 40, alínea “b” do mesmo tratado¹¹⁹, em que altera o art. 49, alínea “b” da C.E¹²⁰, já se pode perceber uma mudança na redação, indicando que agora não são mais aceitos quaisquer entraves ou restrições aos trabalhadores de outros estados-membros, além daqueles que sejam aplicados também aos próprios nacionais.

¹¹⁹ Art.40, b_” *en éliminant celles des procédures et pratiques administratives, ainsi que les délais d'accès aux emplois disponibles découlant soit de la législation interne, soit d'accords antérieurement conclus entre les États membres, dont le maintien ferait obstacle à la libération des mouvements des travailleurs.*” TRAITÉS DE ROME, MAASTRICHT ET AMSTERDAM, (LES). *Le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne modifiés par le traité d'Amsterdam.* Textes comparés./ La Documentation française. Paris: 1999, p.76

¹²⁰ Art. 49, b_ “*en éliminant, selon un plan progressif, celles des procédures et pratiques administratives, ainsi que les délais d'accès aux emplois disponibles découlant soit de la législation interne, soit d'accords antérieurement ...*” *Ibidem*, p. 76.

Enquanto no Tratado de Maastricht falava-se em uma eliminação das barreiras “*segundo um plano progressivo*”, o de Amsterdã já não coloca mais a referida expressão, indicando que tais dificuldades não são mais toleradas.¹²¹ É importante lembrar que em diversos dispositivos do Tratado foi retirada a citada expressão, indicando que não se permite mais a diferenciação entre os nacionais e os cidadãos de outros estados-membros, salvo no caso de acesso a cargos que envolvam a segurança do país.¹²²

Outro ponto importante para a democratização da União Européia foi o fato desse tratado haver aumentado significativamente as competências do Parlamento, estendendo seu direito de co-decisão a 25 políticas públicas comunitárias, fazendo com que ele passasse a ter influência sobre dois terços da legislação européia.

Também não se pode deixar de lembrar a alteração que foi realizada pelo art. 7º e parágrafos do Tratado de Amsterdã no T.U.E, criando a possibilidade de verificação e punição dos estados-membros que desrespeitarem os direitos assegurados pelo art. F do Tratado da

¹²¹ *Ibidem*, p.76.

¹²² A supressão dessa expressão também pode ser observada na alínea c do mesmo artigo citado, bem como em outros dispositivos como é o caso do art. 43 do Tratado de Amsterdã, que modifica o art.52 do T.C.E, que trata da liberdade de estabelecimento, bem como de criação de agências, sucursais ou filiais pelo cidadão de um estado-membro em outro.

União Européia, contribuindo para reforçar a exigência que a União faz com relação à implementação e manutenção da democracia e do respeito aos direitos fundamentais pelos estados-membros. Com o acréscimo dessa possibilidade, tal artigo ganha efetividade e deixa de ser uma mera declaração de direitos, pois passa a possuir força coercitiva.¹²³

O art. 13 do Tratado de Amsterdã mudou a redação do art.6º do Tratado da C.E, ampliando os casos de discriminação que devem ser combatidos pela União. Desta forma, agora esse artigo não se refere apenas aos casos de discriminação em razão da nacionalidade,

¹²³ Artigo 7.º do Tratado de Amsterdã que modifica o Tratado da União Européia.

“1. O Conselho, reunido a nível de chefes de Estado e de Governo e deliberando por unanimidade, sob proposta de um terço dos Estados-Membros, ou da Comissão, e após parecer favorável do Parlamento Europeu, pode verificar a existência de uma violação grave e persistente, por parte de um Estado-Membro, de algum dos princípios enunciados no n.º 1 do artigo 6.º, após ter convidado o Governo desse Estado-Membro a apresentar as suas observações sobre a questão.

2. Se tiver sido verificada a existência dessa violação, o Conselho, deliberando por maioria qualificada, pode decidir suspender alguns dos direitos decorrentes da aplicação do presente Tratado ao Estado-Membro em causa, incluindo o direito de voto do representante do Governo desse Estado-Membro no Conselho. Ao fazê-lo, o Conselho terá em conta as eventuais consequências dessa suspensão nos direitos e obrigações das pessoas singulares e colectivas.

O Estado-Membro em questão continuará, de qualquer modo, vinculado às obrigações que lhe incumbem por força do presente Tratado.

3. O Conselho, deliberando por maioria qualificada, pode posteriormente decidir alterar ou revogar as medidas tomadas ao abrigo do n.º 2, se se alterar a situação que motivou a imposição dessas medidas.

4. Para efeitos do presente artigo, o Conselho delibera sem tomar em consideração os votos do representante do Governo do Estado-Membro em questão. As abstenções dos membros presentes ou representados não impedem a adopção das decisões a que se refere o n.º 1. A maioria qualificada é definida de acordo com a mesma proporção dos votos ponderados dos membros do Conselho em causa fixada no n.º 2 do artigo 205.º do Tratado que institui a Comunidade Européia. O presente número é igualmente aplicável em caso de suspensão do direito de voto nos termos do n.º 2..

5. Para efeitos do presente artigo, o Parlamento Europeu delibera por maioria de dois terços dos votos expressos que represente a maioria dos membros que o compõem.” Disponível no site da União Européia. [Http://europa.eu.int/eur-lex/pt/treaties/selected/livre102.html](http://europa.eu.int/eur-lex/pt/treaties/selected/livre102.html)

mas abrange também as discriminações que se dão devido à origem étnica, ao sexo, à religião ou convicções, deficiência, idade ou orientação sexual.

Contudo, essa determinação não é muito simples de ser cumprida, pois a discriminação não é resolvida apenas por decreto. Devem ser adotadas políticas públicas comunitárias no sentido de dar oportunidades a todas as pessoas e ainda é necessário trabalhar-se em cima da educação, no sentido de se estimular a solidariedade e tolerância entre os indivíduos, uma vez que o fim da discriminação não se alcança apenas com a lei, mas envolve algo mais profundo, qual seja, uma mudança comportamental por parte das pessoas.¹²⁴

No que concerne à questão do emprego, o Tratado de Amsterdã deu um novo tratamento, inclusive instituindo um título dedicado a esse tema. A Comunidade adquiriu um novo poder, embora suplementar ao dos estados membros, no sentido de criar uma estratégia coordenada para as políticas de emprego.

¹²⁴ Artigo 13 do Tratado de Amsterdã que modifica o Tratado da Comunidade Européia “*Sem prejuízo das demais disposições do presente Tratado e dentro dos limites das competências que este confere à Comunidade, o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu, pode tomar as medidas necessárias para combater a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual.*” In: Site da União Européia. [Http://europa.eu.int/eur-lex/pt/treaties/selected/livre102.html](http://europa.eu.int/eur-lex/pt/treaties/selected/livre102.html)

Outro passo importante nessa temática foi o fato das alterações realizadas permitirem que a União tomasse decisões por maioria qualificada nessa área, impedindo que um ou outro país bloqueasse as deliberações ou recomendações que forem necessárias. Entretanto, apesar disso, a problemática do emprego e dos direitos sociais não foi tratada no essencial, permanecendo a Comunidade com um papel pouco relevante neste domínio.

Não foram dispensados recursos ou instrumentos financeiros adicionais para essa matéria e as disposições estabelecidas a respeito foram demasiadamente genéricas e abstratas. Os dispositivos do tratado limitaram-se a oferecer vagas orientações comunitárias a fim de inspirar programas nacionais, mas sem criar mecanismos de coerção capazes de assegurar seu cumprimento.

O Tratado de Nice, por sua vez, também não conseguiu realizar grandes mudanças no que tange ao aprofundamento do processo integracionista. Já com relação à cidadania, foram feitas algumas alterações importantes nos dispositivos do T.C.E que tratam de questões como asilo, vistos e outros elementos referentes à livre circulação de pessoas. A partir de 2004, de acordo com as novas regras

estabelecidas, um certo número de decisões a serem tomadas sobre essas matérias passam a ser deliberadas por maioria qualificada.

Outra medida relevante foi o estabelecimento da Agenda Social Européia, que definiu seis prioridades para os cinco anos subseqüentes a sua elaboração e a proclamação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia, que estava sendo elaborada desde 1999 e que traz um capítulo inteiro dedicado à cidadania européia e aos direitos que a compreendem.

As medidas adotadas pela Carta Social Européia foram as seguintes: a primeira trata da busca do pleno emprego e qualidade nas condições de trabalho; a segunda diz respeito ao direito do trabalho e determina que sejam adotadas providências no sentido de fazer com que os trabalhadores acompanhem e interfiram nas mudanças que estão ocorrendo no mercado de trabalho; a terceira relaciona-se com a luta contra a pobreza e exclusão social e requer a formação de planos nacionais de combate; a quarta se refere à proteção social; a quinta trata da igualdade entre homens e mulheres e de medidas específicas

para alcançá-la e a sexta procura dar um tratamento à dimensão externa da política social da Europa¹²⁵.

A Carta de Direitos Fundamentais da União Européia gerou bastante polêmica já desde o início, pois houve uma grande discussão acerca de sua natureza jurídica. O Parlamento, o Comitê Econômico e Social, o Comitê das Regiões e diversos segmentos da sociedade civil almejavam que ela tivesse efeitos vinculantes juridicamente. Porém, houve resistência por parte de muitos países, conforme já foi dito no capítulo anterior. Assim, a Carta acabou não sendo incorporada ao Tratado de Nice para que não tivesse tais efeitos.

O valor dessa Carta foi muito discutido, pois as frustrações foram grandes, uma vez que muitos esperavam pelo estabelecimento de efeitos vinculantes e coercitivos para a mesma, a fim de assegurar e fortalecer mais os direitos de cidadania. Assim, há os que afirmam que ela não era necessária, pois traz direitos que já estavam garantidos por outros instrumentos jurídicos tanto na União quanto nos estados-membros; outros dizem que ela contribuiu para

¹²⁵ CAMPOS, *op.cit.*, 2002, p.208.

fortalecer tais direitos, já que é clara e objetiva, de fácil compreensão pelos cidadãos, deixando-os mais confiantes e assim por diante.

Fazendo-se uma análise da evolução da União Europeia no que diz respeito ao desenvolvimento da cidadania, pode-se dizer que o caminho foi lento, mas progressivo, apesar de todas as dificuldades e entraves colocados pelas correntes de pensamento mais conservadoras. Resta claro que ainda há muitas mudanças necessárias para que se efetive uma verdadeira democracia e uma significativa aproximação entre o cidadão e a Comunidade, mas também é evidente que esse caminho terá que ser realizado, sob pena de se perder toda a credibilidade alcançada até hoje.

A União irá passar em breve (em 1º de maio do corrente ano) pelo maior alargamento de sua história, tratando-se de um momento delicado de acomodação. Além de todos os problemas que já enfrenta, como a diversidade cultural, a burocracia, as dificuldades quando da tomada de decisões e os entraves colocados pelos estados-membros, no sentido de impedir uma maior interferência no campo social, dentre outros, ela se defrontará com o aprofundamento de alguns desses empecilhos e , provavelmente, com outros novos, que só serão descobertos com a efetivação do alargamento. Portanto, os

governos dos estados-membros precisarão contar com o apoio de seus cidadãos para enfrentar as críticas e incertezas que sempre surgem nos momentos cruciais.

2. O alargamento da União Européia: um longo caminho.

Conforme já afirmado anteriormente, o desenvolvimento da União continua e agora passará por alterações muito importantes. Com o Tratado de Amsterdã esperava-se resolver alguns problemas que, infelizmente não foram solucionados, tendo sido, no máximo, amenizados. Dentre tais questões estão a forma de votação, pois, apesar de ter aumentado significativamente o número das deliberações por maioria, muitas delas ainda permanecem sendo feitas pela regra da unanimidade.

Outra matéria relevante que foi tratada de forma meramente superficial foi a problemática do emprego e os assuntos sociais. É verdade que Amsterdã teve o êxito de trazer essas questões para um lugar de destaque na agenda política da União, mas ficou clara a fragilidade das propostas feitas nesse campo.

O Tratado de Nice efetuou a quarta revisão do Tratado de Roma já em dezembro de 2000. Ele tinha como objetivo principal concluir as reformas das instituições a que o Tratado de Amsterdã havia se proposto, mas, que, não conseguiu por termo. Tais alterações, como se sabe, deveriam preparar a União para o ingresso dos novos membros, além de fortalecer suas instituições.¹²⁶

Esse alargamento vem sendo organizado desde 1997, quando o então presidente da Comissão, Jaques Santer, fez a apresentação da “Agenda 2000”, um documento que trazia como objetivos principais o fortalecimento das instituições da União e a preparação desta última para a entrada dos novos países-membros.¹²⁷ Maastricht deu continuidade à discussão, que foi aprimorada em Amsterdã e em Nice, onde se traçaram os últimos ajustes.

Mas mesmo antes desse período, já se podem vislumbrar indícios do encaminhamento dessa ampliação. Em 1988 já havia sido firmada a Declaração Conjunta com o extinto Conselho de Assistência Mútua, que possuía como meta aproximar a Comunidade dos países do leste europeu. A partir dessa declaração foram assinados acordos de

¹²⁶ CAMPOS, *op.cit.*, p.206.

¹²⁷ POZZOLI, *op.cit.*, p. 123.

cooperação de direito internacional entre alguns dos países da Europa central e do leste¹²⁸.

Esse novo alargamento não é especial apenas pelo número de novos participantes, mas também pela complexidade que eles trarão para a União, pois a diversidade sócio-cultural e econômica será bastante ampla. Trata-se de países que, em sua maioria, podem-se dizer, praticamente recém-saídos de regimes comunistas. É mais do que um simples alargamento, é a reunificação de quase todo o continente europeu.

Para o ingresso, tais candidatos têm que cumprir quatro critérios imprescindíveis, quais sejam: concretização de uma democracia assegurada constitucionalmente, formação de um estado de direito com instituições políticas estáveis, respeito aos direitos humanos e proteção das minorias, existência de uma economia liberal de mercado e a capacidade de cumprir integralmente os objetivos da união política, econômica e monetária.¹²⁹

¹²⁸ POZO, Carlos Francisco Molina Del e BERGAMASCHINE, Maria Diz (orgs.) *Integração e ampliação da União Européia*. Curitiba: Juruá, 2003, p.41.

¹²⁹ POZZOLI, *op.cit.*, p. 126.

Embora se saiba que os fatores econômicos não foram plenamente cumpridos por Portugal, Irlanda, Grécia e Espanha quando da sua adesão, indicando, portanto, a possibilidade de que aconteça o mesmo com os países do leste e centro europeus, o alcance do equilíbrio econômico requerido é muito importante, pois terá repercussões sobre a repartição dos recursos do orçamento da Comunidade. Deverá ser realizada uma distribuição entre os atuais países que dependem da ajuda da União e os novos membros.

Todavia, apurando-se os fatos, percebe-se que a U.E já está contribuindo com a economia dos países pré-candidatos e esse investimento é de cerca de 0,13% do PNB da Comunidade apenas. Comparando-se com os ganhos que a União já vem auferindo com a inserção desses países nas relações comerciais com a mesma, tal investimento não é demasiado. A Comunidade, na verdade, tem mais a ganhar do que a perder na balança comercial.¹³⁰

Porém, com o ingresso dos novos países, os benefícios ou não do alargamento serão percebidos de forma distinta por cada um dos estados-membros. Alguns países que até então eram beneficiários da

¹³⁰ POZO, *op.cit.*,p.66.

política de convergência regional, passarão a ser devedores/contribuintes da mesma.

Por outro lado, cada estado poderá estar mais ou menos preparado para usufruir o novo e amplo mercado de consumo que será inaugurado nos países do leste e centro europeu. A Alemanha, por exemplo, terá muito a ganhar, pois, além de possuir bastante tecnologia e bens para vender, faz fronteira com grande parte dos novos membros. Dinamarca, Suécia e Finlândia poderão aproveitar a proximidade que possuem com os Bálcãs e assim por diante. Talvez o que se pudesse fazer para tornar mais justos os benefícios desse novo alargamento fosse uma redistribuição das despesas entre os países devedores do Fundo Social, de forma que os maiores beneficiados com a ampliação, passassem a contribuir mais, proporcionalmente, do que os que viessem a ter menos vantagens.

Apesar de não se ter logrado todos os objetivos almejados como o estabelecimento da deliberação por maioria para as decisões mais importantes e complicadas, a determinação de uma política social efetiva e a aprovação da Constituição da União como se pretendia, pode-se dizer que a Comunidade já conquistou elementos bem relevantes para que venha a conseguir um alargamento bem sucedido.

O euro já está em plena circulação em doze dos quinze países, existe um relativo desenvolvimento das políticas externas e de segurança comum da Europa e os cidadãos mostram-se, em sua maioria, favoráveis a essa ampliação.¹³¹

Entretanto, uma reforma institucional profunda antes da adesão e com a participação inclusive dos países candidatos seria realmente essencial para se evitar o risco de uma paralisia futura nas deliberações. Porém, como tais alterações não puderam ser realizadas em tempo hábil, elas deverão ser efetivadas durante o decorrer de 2004.

Outra atitude imprescindível é que se intensifique a comunicação no sentido de se informar aos cidadãos e aos países candidatos acerca de todos os passos que serão dados, garantindo-se a participação e adesão dos mesmos ao processo em curso, bem como, que sejam instituídos mecanismos para que os cidadãos possam participar diretamente das decisões mais importantes e decisivas dentro dos tratados ou da Constituição que se pretende aprovar, a fim de legitimar tais deliberações.

¹³¹ Ver o anexo com a estatística referente ao sentimento dos europeus com relação ao alargamento.

3. A Constituição Européia: quais as implicações para os cidadãos?

Dando continuidade ao desenvolvimento da União Européia, o Conselho Europeu reuniu-se em Laeken, na Bélgica em dezembro de 2001 e iniciou um novo momento da Comunidade com a *Declaração de Laeken sobre o futuro da União Européia*, em que determinou a criação de uma Convenção com o fulcro de preparar a reforma e simplificação dos tratados, aproximando-os ainda mais do que se denominaria “Constituição Européia.”

Nesta declaração eram convidados todos os cidadãos e instituições da União Européia a iniciarem uma ampla discussão acerca do futuro da mesma. Os debates envolveriam, sobretudo, as seguintes questões: determinação mais precisa das competências da União e dos estados-membros; a natureza jurídica da Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia, que foi proclamada em Nice; a necessidade de simplificação dos tratados, a fim torná-los mais acessíveis e claros para os cidadãos; a definição do papel dos parlamentos nacionais na União Européia¹³².

¹³² POZZOLI, *op.cit.*, p.126.

O trabalho da Convenção teve início em março de 2002 e foi presidido pelo ex-presidente da França, Valéry Giscard d'Estaing. Esta foi a primeira vez que uma reforma não foi realizada apenas por membros dos governos, o que ocorreu devido a se estar buscando cada vez mais a legitimação da União.

As discussões foram contempladas com a participação de diversos atores, quais sejam: 15 representantes dos Chefes de Estado ou de Governo, sendo apenas um por estado-membro; 16 representantes do Parlamento Europeu; 30 membros dos parlamentos nacionais, ou seja, dois por estado-membro; 16 representantes do Parlamento Europeu e dois representantes da Comissão. Vale salientar ainda que os estados candidatos tiveram direito ao mesmo número de representantes, porém, sem possibilidade de bloquear qualquer consenso alcançado entre os estados-membros, podendo, apenas participar dos debates.¹³³

Além de ter havido a participação de todos esses segmentos, o trabalho da Convenção ainda contou com debates públicos que foram realizados previamente em cada um dos estados-

¹³³ d'ARCY, *op.cit.*, p.41.

membros, embora a decisão final tenha ficado reservada à Conferência Intergovernamental, mesmo no caso da Convenção conseguir chegar a algum acordo.

Porém, apesar de todos os esforços de um trabalho que durou cerca de 16 (dezesesseis) meses, não se conseguiu chegar a um consenso sobre a nova Constituição. Isso se deveu ao veto da Espanha e Polônia, que não concordaram com a reforma do sistema de decisão por maioria no Conselho de Ministros, pois preferiam o sistema anterior, que havia sido adotado pelo Tratado de Nice.

Pela nova forma aventada, seria necessária uma dupla maioria para a aprovação das resoluções coletivas, ou seja, 50% (cinquenta por cento) dos países, desde que estivesse aí representada 60% (sessenta por cento) da população da União Européia. Segundo José Maria Aznar e Leszek Miller, presidentes da Espanha e da Polônia respectivamente, o novo sistema de deliberação proposto fortalecia os países mais habitados como Alemanha, França, Itália e Grã-Bretanha, em detrimento dos de médio e pequeno porte populacional.

Contudo, esta não é a única discussão que envolve esse passo a ser tomado. Há também a questão da necessidade de se

aumentar a integração de maneira que não se prejudique os direitos dos cidadãos, pois deve-se, ao contrário, buscar-se aumentar a transparência das instituições europeias, bem como a democracia em seu interior e a participação desses cidadãos nas decisões a serem tomadas, pois elas interferirão diretamente na vida dos mesmos.

Em decorrência dessa imensa responsabilidade que é o aumento da integração é que têm surgido inúmeras dúvidas e estão sendo travadas discussões tanto internamente aos países-membros, quanto ao nível europeu. Os debates têm sido muitos e em torno dos mais diferentes pontos, porém, há um que merece ser trabalhado, pois diz respeito à própria validade jurídica e legitimidade da Constituição Européia que se pretende criar.

As constituições democráticas devem ter origem no poder constituinte, que, segundo Moraes, “*é a manifestação soberana da suprema vontade política de um povo, social e juridicamente organizada.*”¹³⁴ Portanto, a vontade constituinte é exclusiva do povo, sendo apenas expressa por seus representantes.

¹³⁴ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 11ª Edição. São Paulo: Atlas, 2002, p. 54.

Dessa forma, conclui-se que a elaboração de uma constituição pode ocorrer de forma lenta e gradual, quando se está diante de uma constituição natural ou histórica, que é construída de maneira aberta, evolutiva; ou, através de uma assembleia constituinte, eleita por sufrágio universal, com a incumbência de elaborar o texto constitucional (sendo com ou sem referendo legitimador), caso em que se classifica como artificial, voluntarista ou codificada.

Uma constituição democrática, portanto, não pode ser elaborada como o é um tratado, pois se assim acontecer não se estará diante de uma constituição. Dessa forma, a aprovação da Constituição Européia através de uma Conferência Intergovernamental composta por governos que nem mesmo foram eleitos pelos povos dos respectivos países que representam oficialmente não pode ser plenamente legítima, carecendo da participação de um poder constituinte.¹³⁵

Para um espectador mais desapercibido, essa questão poderia ser considerada irrelevante, pensando referir-se apenas a um problema de forma; mas, trata-se de algo extremamente importante e capaz de retirar qualquer legitimidade do texto. Em se pretendendo

¹³⁵ CUNHA, Paulo Ferreira. *Introdução Constitucional à Constituição Européia. Teses Preliminares*. Disponível na Internet. URL: <http://www.mundojuridico.adv.br>

democrática e defensora dos direitos fundamentais e das minorias, a União Européia não pode trazer em sua Constituição uma marca como essa.

É verdade que as pesquisas demonstram que a Constituição Européia ainda é aceita pela maioria das pessoas. Mais da metade da população de todos os países-membros, exceto as do Reino Unido e Finlândia, apóiam tal iniciativa, conforme dados da pesquisa realizada pelo Eurobarômetro em 2003.¹³⁶ Entretanto, isso não justifica ou minimiza os possíveis problemas que possam advir para a democracia européia em virtude da aprovação de um texto constitucional sem se consultar os legítimos detentores do poder, que são os cidadãos.

Como se pode ousar dizer que a Constituição da União terá como objetivos a transparência das instituições européias e a defesa dos direitos fundamentais e dos cidadãos, bem como das minorias, se ela mesma já nascer de forma ilegítima, espoliando um direito que foi conquistado a tanto custo como foi o poder constituinte, o poder do povo fazer as suas próprias leis e para si mesmo, com o seu espírito.

¹³⁶ Ver anexo.

Pode-se argumentar no sentido de que os conceitos de soberania, cidadania, Estado etc estão se modificando, e é verdade. Porém, isso não deve ser justificativa para se retirar direitos dos cidadãos, que, aliás, precisam cada vez mais de canais de participação para poderem assegurar tais direitos em um cenário onde não mais contam com a proteção absoluta dos Estados-nacionais, já que estes não são mais os únicos a disputarem poder no espaço internacional.

Não se está dizendo que não deve haver uma Constituição Européia, mas que esta deve obedecer aos trâmites necessários para encontrar a legitimidade e fortalecer a democracia. Esse texto que está para ser aprovado é de uma relevância fundamental, pois irá ser superior às constituições nacionais e, por isso, deve-se ter muito cuidado quando da sua aceitação.

Ademais, os critérios estabelecidos pelo Pacto de Estabilidade, nos quais exige-se que os estados-membros cumpram algumas exigências a fim de consolidarem suas economias pode ser usado de forma errônea por alguns partidos, vindo a servir para

efetuar-se *dumpings* sociais e outras formas de exploração das populações em prol das grandes empresas.¹³⁷

Já se demonstrou o inconformismo de inúmeros cidadãos que não estão satisfeitos com a forma pela qual pretende-se aprovar esse texto constitucional, porém, as solicitações não vêm sendo ouvidas. Diversas entidades e políticos entraram na luta pelo referendo popular, como, por exemplo, o Daily Mail britânico, o Partido Liberal Alemão, o primeiro ministro do Sarre, a Juventude do Partido Socialista Popular e grupos do Partido Social Liberal da Dinamarca, o Fórum Cristão Social da Hungria, o Democracy International, que agrupa mais de 120 ONGs em 125 países etc.

Na França (bem como em muitos outros países-membros), a polêmica é intensa, pois alguns constitucionalistas afirmam que a Constituição Européia que se elaborou não trará grandes mudanças, fazendo apenas uma síntese do que já se vinha dizendo nos diversos tratados. Desta forma, não é necessária a convocação de um referendo para legitimá-la.¹³⁸

¹³⁷ DEBUNEE, Georges. *Cette Constitution Européenne est dangereuse*. Disponível na Internet. URL: <http://belgium.indymedia.org/news/2003/06/69087.php>

¹³⁸ POGNON, Olivier. *Une révision de la Constitution française avant une ratification de la Constitution européenne?* Le Figaro. Paris, 17 oct. 2003. p. 6.

Por outro lado, diversos juristas e políticos consideram que o texto constitucional traz sim inovações significativas, de forma que precisa ser referendado pela população e, mesmo antes disso, é necessário que se revise a Constituição Francesa para poder colocá-la em conformidade com tal texto. Segundo eles, esse projeto estende bastante o número de casos em que a União pode decidir por maioria qualificada e ainda, ao introduz a Carta de Direitos Fundamentais da União Européia em seu corpo, entra em confronto com alguns princípios da República Francesa em decorrência de alguns dispositivos que são trazidos por esta Carta.¹³⁹

Outra questão importante quando se trata da provável aprovação do texto constitucional diz respeito ao fato de que o estabelecimento desse texto dará ensejo à criação de códigos europeus (civis, penais, tributários etc.) para regular a vida das pessoas. Esse ponto é de grande relevância porque se deve compreender que as especificidades dos países-membros têm que ser respeitadas quando da instituição de tais códigos. Não se pode pretender homogeneizar a vida

¹³⁹ De acordo com Gilles Lebreton, professor da universidade de Havre, um exemplo desse fato seria o art.10 da Carta de Direitos Fundamentais da União Européia, que, ao estabelecer a liberdade de consciência e religião, abre espaço para a livre manifestação da religião em ambientes públicos e privados, contrariando o princípio da laicidade da República Francesa, o que pode vir a causar problemas diante de um contexto em que está havendo um crescimento do fundamentalismo e da ostentação dos sinais religiosos. POGNON, Olivier. *Une révision de la Constitution Française avant une ratification de la Constitution européenne?* Le Figaro. Paris, 17 oct. 2003. p. 6.

de cidadãos com costumes e tradições completamente distintos. Seria muito controverso e perigoso uniformizar costumes e tradições milenares, sobretudo em um período em que as questões multiculturais estão começando a ser trabalhadas e as minorias principiam a conquista de respeito.

Como já dito anteriormente, deve-se sim criar uma cidadania européia, mas esta deve servir aos cidadãos e protegê-los. Portanto, ela não pode ser construída do ponto de vista de uma cultura apenas, deve haver um diálogo intercultural para que sejam estabelecidos padrões com valores generalistas que devem ser respeitados, deixando-se, contudo, uma flexibilidade para as diferenças, desde que elas não desrespeitem os direitos humanos fundamentais e aí, ter-se-á que determinar quais são tais direitos, sem oprimir-se a diversidade cultural.

Dessa forma, fica evidente que a elaboração e aprovação desse texto não deve ser feito às pressas, mas com muito cuidado. Os cidadãos têm o direito de participar, como se exige em toda verdadeira democracia. Se faz necessário o estabelecimento de uma acentuada comunicação com os cidadãos, para que eles sejam corretamente informados de todos os passos a serem dados e, nos casos mais

importantes, sejam consultados diretamente através de referendos ou outros mecanismos, conforme o caso.

Ainda faz-se mister alertar para a forma como esse referendo deve ser elaborado. A pergunta correta não deve ser sobre se o cidadão é contra ou favorável à Europa, mas, se ele concorda que a Europa tenha uma Constituição codificada e, em concordando, se deseja constitucionalizar o projeto de Constituição já elaborado ou se prefere dar poderes ao Parlamento Europeu para que faça, efetivamente, uma Constituição.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante o desenvolvimento desse trabalho, viu-se que as sociedades estão passando por uma modificação radical nas suas instituições. Isso tem se dado, sobretudo, em decorrência do surgimento de novos atores sociais que não se limitam a uma atuação restrita aos territórios dos Estados-Nacionais, mas expandem sua influência além das fronteiras dos mesmos.

Dessa forma, conceitos antigos ganham conteúdos diferentes e distintas interpretações, além de estarem surgindo também novos objetos e, conseqüentemente, novas conceituações. Entretanto, isso não significa que o arcabouço teórico construído ao longo dos anos deva ser abandonado, mas que deve ser revisado, a fim de acompanhar a realidade emergente.

As mudanças que ocorreram no cenário internacional em razão do surgimento de novos atores como as empresas multinacionais,

as organizações multilaterais, os blocos econômicos regionais, as organizações-não-governamentais (ONGs) com atuação em rede, dentre outros, fez com que o Estado-Nacional, até então, o único ente que atuava internacionalmente, perdesse muitos de seus poderes. Assim, ele não pode mais assegurar a mesma proteção que oferecia aos seus cidadãos até décadas atrás.

Porém, não apenas a ação dos diversos atores passa a afetar inúmeros países, como também, os problemas sociais começam a ultrapassar os limites dos Estados-Nacionais. Devido à crescente interconexão mundial das sociedades, questões como agressão ao meio-ambiente, dificuldades econômicas de determinado país, guerras civis etc., são capazes de interferir na vida de indivíduos nos lugares mais longínquos.

É no início do desenvolvimento desse contexto que, após a Segunda Guerra Mundial, começa a se formar um processo integracionista que viria a ser denominado por União Européia, a partir do Tratado de Maastricht. Esse foi mais um fator importante para a transformação que haveria nos conceitos até então conhecidos, como cidadania, Estado-Nacional, soberania, sociedade civil etc.

Tendo surgido como uma iniciativa a fim de evitarem-se novas guerras, a União ganhou depois uma outra missão, no sentido de fortalecer os países-membros comercialmente e diplomaticamente no espaço internacional. Isso ocorreu porque, como já comentado linhas atrás, percebeu-se que os países, isoladamente, não possuíam mais a mesma força de antes, precisando unir-se para assegurarem algum poder.

A União Européia, inicialmente, preocupou-se apenas com o desenvolvimento das economias dos países-membros, pois imperavam as correntes liberais, que acreditavam que a melhoria dos problemas sociais viria como uma consequência desse desenvolvimento econômico. Todavia, com o passar do tempo, houve aumento no desemprego e nas desigualdades sociais, gerando um imenso descontentamento das populações. Isso fez com que se começasse a colocar as questões sociais em pauta.

Assim, em 1992, é instituída a cidadania européia, que se constitui em um grande desafio para as concepções tradicionais existentes a respeito dessa categoria e que se encontravam restritas aos territórios nacionais. E não é apenas o conceito de cidadania que ganha

um novo contorno, mas também os poderes dos países, a compreensão da sociedade civil, o entendimento sobre a soberania etc.

Com a criação da cidadania europeia percebe-se a existência de planos distintos de ação em que os cidadãos passam a atuar, ora restringindo-se ao âmbito local, ora expandindo-se para um plano supranacional. O indivíduo passa a vincular-se não apenas a uma lealdade, mas a várias, pois surgem espaços de poder em que sobrevivem e convivem etnias, culturas, nações e nacionalidades distintas.

No decorrer dessa dissertação restou claro que essa nova cidadania que surgiu fez emergir a necessidade de que se desvincule os conceitos de cidadania e nacionalidade que se encontravam interligados até então.

Para que exista uma cidadania europeia, faz-se mister que haja uma dissociação entre tais conceitos, uma vez que serão considerados cidadãos europeus indivíduos com as mais distintas culturas, línguas, histórias etc. Entretanto, ainda há um liame

relacionando esses dois conceitos, na medida em que não foram determinados critérios autônomos para determinar quem é ou não cidadão da União, de forma que são considerados cidadãos europeus os nacionais dos países-membros.

Diante das mudanças no contexto internacional, em razão das quais os países não possuem mais o mesmo poder de antes, constata-se a urgência em se criar novos entes capazes de assegurar os direitos dos cidadãos, bem como de abrir-se canais em nível supranacional para que os indivíduos possam participar das deliberações mais importantes que interferem no seu cotidiano e que são realizadas fora do âmbito nacional.

Todavia, ainda há mais dúvidas do que certezas quanto à forma como serão e se realmente tais canais serão instituídos ao nível internacional. Na União Européia, porém, a discussão sobre a relevância de implementarem-se meios de participação para os cidadãos já vem acontecendo há algum tempo, apesar da dificuldade que enfrenta para avançar em virtude da atuação das linhas de pensamento mais conservadoras.

A partir do estudo desenvolvido neste trabalho, percebeu-se que, desde o início da formação da União, predominou uma visão limitada da cidadania comunitária. Somente após três décadas de existência do Tratado de Roma é que a cidadania foi incorporada ao seu texto, com a instituição da União Européia em 1992. E, mesmo assim, isso se deu com um rol de direitos bastante restrito.

Até a livre circulação de pessoas sempre foi vista como um componente adicional para a implementação do mercado comum. Desta forma, buscou-se garantir a igualdade dos agentes econômicos entre si, para que não houvesse uma concorrência distorcida em decorrência de *dumpings* sociais por exemplo. Uma prova dessa assertiva é que apenas com o Tratado de Amsterdã (ou seja, muitos anos depois do nascimento da União), deixou-se de falar em livre circulação de trabalhadores para falar-se em livre circulação de pessoas.

A prevalência das idéias liberais tem conseguido impedir que os direitos sociais adquiram alguma substância e feito com que, muitas vezes, os trabalhadores sintam-se responsáveis por sua condição, patrocinando o sentimento de incompetência e fracasso, na

medida em que incute neles o pensamento de que desqualificação profissional é a causa de seu desemprego.

Além disso, apesar da União ter estabelecido a cidadania europeia, ela excluiu as pessoas que não fazem parte de um dos Estados-membros, ampliando a diferença entre os europeus e os imigrantes, possibilitando, com isso, o aumento do surgimento de movimentos de xenofobia e racismo contra aqueles que, muitas vezes, não possuem nem mesmo uma pátria, os cidadãos peregrinos, que não contam com direito algum.

Apesar da União já ter avançado bastante no que tange à implementação de ações referentes às questões sociais nos seus tratados quando se compara o momento atual com o seu início, ainda há muitas mudanças que precisam ser realizadas.

Faz-se mister que se avance na construção de uma cidadania política, fortalecendo-se os sistemas de educação dos países-membros, incentivando-se o conhecimento dos problemas sócio-

políticos pelos jovens, criando-se novos mecanismos de participação para os cidadãos etc.

É necessário que se estimule o pleno emprego e se contribua para diminuir as desigualdades sociais, ampliando a democracia e a legitimação da União que, certamente, irá precisar do apoio dos cidadãos europeus para enfrentar os momentos difíceis pelos quais, provavelmente, passará em decorrência de diversos fatores, entre eles, o novo alargamento que será efetivado em maio de 2004 sem que se tenha conseguido realizar as mudanças necessárias com relação ao processo de deliberação.

Ademais, é indispensável que se incentive a tolerância e a solidariedade entre os indivíduos, pois serão cada vez maiores as diversidades étnicas, culturais, econômicas etc. entre os nacionais dos países-membros, de forma que deve-se buscar conciliar as diferenças dentro de uma relativa unidade. Porém, não uma unidade que homogeneíze, mas que respeite as distinções, procurando apenas assegurar o respeito aos direitos das inúmeras comunidades e estimule o sentimento de pertencimento a um grupo mais genérico, qual seja, o de seres humanos.

Os problemas sociais devem, mais do que nunca, ser discutidos e solucionados, pois são muitos e agora, passam a reproduzir-se em escala global. Assim, urge que se estabeleçam políticas mais sérias e intensas no sentido de distribuir a riqueza.

Deve-se refletir sobre o caminho que está sendo tomado pela União, a fim de se descobrir se o agravamento das desigualdades e do desemprego são inevitáveis em vista da nova realidade que se apresenta, ou se são decorrentes de opções feitas, podendo ser modificados de acordo com a vontade política.

É imprescindível que os governantes compreendam que o desenvolvimento econômico tende a ruir com o passar do tempo caso não haja uma melhoria nas condições sociais ou uma maior equidade. Por outro lado, os cidadãos devem entender que precisam participar, exigir e tornarem-se íntimos desse processo integracionista para que possam tomar as rédeas de seu destino.

O descontentamento dos cidadãos está cada vez mais visível. De acordo com pesquisas realizadas pelo Eurobarômetro

(instrumento oficial para pesquisas de opinião da União Européia), apesar de ainda ser maioria o número de pessoas que apóiam a União, essa porcentagem vem decrescendo paulatinamente.¹⁴⁰

Estão emergindo movimentos populares de protesto em vários países, bem como grupos neofacistas. Dessa forma, partidos políticos de extrema direita, agem de maneira oportunista, amealhando votos em razão da insatisfação coletiva diante da incapacidade dos poderes públicos de responder às demandas sociais e da falta de atitude da União que , além de ter competências apenas subsidiárias na área social, prefere passar ao largo das questões mais conflituosas.

A União Européia traçou um percurso muito importante, no sentido de unir países e desfazer antigas rivalidades, promovendo-se, inclusive uma distribuição inicial de renda entre os Estados mais pobres como Portugal, Espanha, Grécia e Irlanda.

Todavia, ainda há muita exclusão e os problemas sociais gerados pela desigualdade são bastante perigosos para a própria

¹⁴⁰ Ver anexo.

sobrevivência da União. Com a chegada de novos membros com características culturais e sócio-econômicas bem distintas, será necessária uma maior coesão em torno de ações que busquem equilibrar as diferenças, pois, caso contrário, haverá um aumento insuportável na xenofobia e no racismo, comprometendo-se a democracia desse processo integracionista de forma praticamente irreversível.

Apesar de ter-se falado, durante quase todo o trabalho, sobre os problemas que envolvem a instituição de uma nova cidadania devido ao surgimento da União Européia, é importante frisar que muitas dessas questões relacionam-se com o momento em que toda a humanidade e todos os países estão passando. Vive-se hoje em um mundo pluralista, que requer, portanto, que se incentive a adoção de políticas que contemplem as diversas culturas, pensamentos, formas etc.

Não se deve esquecer que a intolerância já gerou muitas guerras, de forma que é necessário que as pessoas comecem a se conscientizar do seu papel social, no sentido de aprenderem e ensinarem uma lição que, parece, já se esqueceu há muito tempo, qual

seja, conviver. E conviver implica em respeitar as disparidades, buscando-se a igualdade nos direitos, mas deixando-se à escolha das pessoas a possibilidade de serem diferentes.

BIBLIOGRAFIA

- ABDENUR, Roberto. Mercosul, ALCA, União Européia: Reflexões para uma Estratégia Brasileira. *In: Política Externa*, vol. nº 2, 1997.
- ACCIOLY, E. *Mercosul e União Européia: estrutura jurídico-institucional*. Curitiba: Juruá, 1996.
- ALMEIDA, P.R. *Mercosul, fundamentos e perspectivas*. São Paulo: LTr, 1998.
- ARATO, Andrew. Representação, Soberania Popular e Accountability. *In: Lua Nova*, nº 55-56, 2002.
- BAPTISTA, Luiz Olavo. *O Mercosul, suas instituições e ordenamento jurídico*. São Paulo: LTr, 1998.
- BARBOSA, Rubens Antônio & CÉSAR, Luís Fernando Panelli. A Integração Sub-Regional, Regional e Hemisférica: O Esforço Brasileiro. *In: FONSECA Jr., Gélson & CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (orgs.). Temas de Política Externa Brasileira*. São Paulo: Paz e Terra, vol.2, 1994.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A Cidadania Ativa: Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular*. São Paulo: Ática, 1998.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- _____. *Dicionário de Ciência Política*. 12ª ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2002
- _____. *O Futuro da Democracia: Uma Defesa das Regras do Jogo*. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

- _____. *O conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.
- CAMPOS, Eduardo Nunes. O lugar do cidadão nos processos de integração. O déficit social da Comunidade e do Mercosul. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.
- CASELLA, Paulo Borba. *União Européia. Instituições e ordenamento jurídico*. São Paulo: LTr, 2002.
- CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede. A Era da Informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e Terra, vol.I, 1999.
- CASTILHO, José Roberto Fernandes. *Cidadania: Esboço de Evolução e Sentido da Expressão*. URL: [Http://www.pge.sp.gov.br/revista2/artigo8.htm](http://www.pge.sp.gov.br/revista2/artigo8.htm).
- CHIARELLI, Carlos Alberto Gomes e CHIARELLI, Mateo Rotta. *Direito e Dever. Mercosul e Mercado Comum Europeu*. São Paulo: Ltda, 1992.
- COSTA, Sérgio. As cores de Ercília. *Esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais*. Minas Gerais: UFMG, 2002.
- _____. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. Uma abordagem tentativa. In: *Revista Novos Estudos CEBRAP*, nº 38. São Paulo: março de 1994.
- CUNHA, Paulo Ferreira. *Introdução Constitucional à Constituição Européia. Teses Preliminares*. Disponível na Internet. URL: <http://www.mundojuridico.adv.br>
- d'ARCY, François. *União Européia*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002.

- DANTAS, Ivo, MEDEIROS & LIMA (orgs.) *Processos de Integração Regional. O Político, o Econômico e o Jurídico nas Relações Internacionais*. Curitiba: Juruá, 1999.
- DEBUNEE, Georges. *Cette Constitution Européenne est dangereuse*. Disponível na Internet. URL: <http://belgium.indymedia.org/news/2003/06/69087.php>
- ECO, Umberto. *Como se Faz uma Tese*. São Paulo: Perspectiva, 1977.
- FERREIRA, Dimas Enéas Soares. *Accountability e participação política segundo a democracia, o liberalismo e o republicanismo*. Disponível na Internet. URL: http://www.achegas.net/numero/treze/dimas_ferreira_13.htm
- HABERMAS, Jürgen. *A Inclusão do Outro. Estudos de Teoria Política*. São Paulo: Edições Loyola, 2002.
- IANNI, Octavio. *Teorias da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- _____. *A sociedade global*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- KRISCHIKE, Paulo. J. *Notas sobre a teoria do consenso social – II: de Marx a Gramsci*. Síntese, nº13, vol.V, abril-junho, 1978.
- LEAL, Rosemiro Pereira. *Soberania e Mercado Mundial. A crise jurídica das economias nacionais*. São Paulo: Editora de Direito, 1999.
- LIMA, Marcos Costa & MEDEIROS, Marcelo (orgs.). *O Mercosul no Limiar do Século XXI*. São Paulo: Cortez, 2000.
- LOCKE, John. *Dois Tratados do Governo Civil* (1690). São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- LOUGHLIN, John. The Transformation of the Democratic State in Western Europe. *In: Subnational Democracy in the European Union*. New York: Oxford, Oxford University, 2001.

- MAGNOLI, Demétrio. *União Européia. História e Geopolítica*. Coleção Polêmica. São Paulo: Moderna, 2002.
- MARSHALL, T.H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zhaar, 1967.
- MELLO, Celso D. de A. *Responsabilidade Internacional do Estado*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.
- MENDES, Marilene (Editora-Assistente). Diário de Pernambuco. Recife, 27 de julho de 2003.
- MOLLE, Willem. *The Economics of European Integration. Theory, Practicy, Policy*. Vermont: Dartmouth Publishing Company Limited, 1994, p.16.
- MONTESQUIEU, Baron de. *O Espírito das Leis* (1748). Tradução de Pedro Vieira Mota. São Paulo: Saraiva, 1992.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 11ª Edição. São Paulo: Altas, 2002.
- OLIVEIRA, Odete Maria de. *União Européia. Processos de integração e mutação*. Curitiba: Juruá, 2003.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e GRAU, Nuria Cunill (orgs.). *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- PFETSCH, Frank R. *A União Européia. História, Instituições, Processos*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- PIOVESAN, F. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. São Paulo: Max Limonad, 1996.
- POGNON, Olivier. *Une révision de la Constitution française avant une ratification de la Constitution européenne?* Le Figaro. Paris, 17 oct. 2003.

- POZO, Carlos Francisco Molina Del e BERGAMASCHINE, Maria Diz (orgs.) *Integração e ampliação da União Européia*. Curitiba: Juruá, 2003.
- POZZOLI, Lafayette. *Direito Comunitário Europeu. Uma perspectiva para a América Latina*. São Paulo: Método, 2003.
- RAWLS, John. *A Theory of Justice*. Cambridge: Belknap, 1971.
- ROUSSEAU, Jean-Jaques. *Do Contrato Social (1757)*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- SANTANA, Eduardo Jair. *Democracia e Cidadania. O Referendo Como Instrumento de Participação Política*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *A globalização e as ciências sociais*. São Paulo: Cortez, 2002.
- _____. *Reconhecer para libertar. Os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 2003.
- _____. *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização. Do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- SCHERER-WARREN, Ilse. *Cidadania sem Fronteiras. Ações Coletivas na Era da Globalização*. São Paulo: Editora Hucitec, 1999.
- SEITENFUS, Ricardo & VENTURA, Deyse de Freitas Lima. *Introdução ao Direito Internacional Público*. 2ª ed. rev. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.
- SOARES, G.F. *Mercosul, Direitos Humanos, Globalização e Soberania*. Belo Horizonte: Inédita, 1994.
- STELGES, Isabela Kathrin. *A cidadania da União Européia*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

- STUART, Ana Maria. *Regionalismo e democracia: o papel do Comitê das Regiões na União Européia. Disponível na Internet.* URL: <http://www.cienciapolitica.org.br/encontro/relinta3.4.doc>
- TAVARES, José Antônio Giusti & ROJO, Raúl Enrique (orgs.). *Instituições políticas comparadas dos países do Mercosul.* Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- TEIXEIRA, Elenaldo. *O Local e o Global. Limites e desafios da participação cidadã.* São Paulo: Cortez, 2001.
- TRAITÉS DE ROME, MAASTRICHT ET AMSTERDAM, (LES). *Le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne modifiés par le traité d'Amsterdam.* Textes compares./ La Documentation française. Paris: 1999.
- UNIÃO EUROPÉIA, Tratado da. Disponível no site da União Européia. URL: http://europa.eu.int/abc/treaties_pt.htm
- USHUAIA, Protocolo de. URL: www.mre.gov.br/dai/ushuaia.htm.
- VENTURA, Deisy de Freitas Lima (org.). *Direito Comunitário do Mercosul.* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.
- _____. (org.). *América Latina: Cidadania, Desenvolvimento e Estado.* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.
- _____. *A ordem jurídica do Mercosul.* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.
- VIEIRA, José Ribas. A cidadania, Sua Complexidade Teórica e o Direito. *In: Revista de Informação Legislativa.* Brasília: Senado Federal/Subsecretaria de Edições Técnicas, ano 34, n.135, 219-224, jul./set.7-1997.
- VIEIRA, Liszt. *Os Argonautas da Cidadania. A Sociedade Civil na Globalização.* Rio de Janeiro: Record, 2001.
- _____. *Cidadania e Globalização.* Rio de Janeiro: Record, 1997.

ANEXO