REVISTA DO PROGRAMA DE DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

Número 7

Cátedra Jean Monnet da FGV Direito Rio

Organizadora

Paula Wojcikiewicz Almeida

Education and Culture DG
Lifelong Learning Programme

FGV DIREITO RIO

REVISTA DO PROGRAMA DE DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

CÁTEDRA JEAN MONNET DA FGV DIREITO RIO

Edição produzida pela FGV DIREITO RIO

Praia de Botafogo, 190 | 13º andar
Rio de Janeiro | RJ | Brasil | CEP: 22250-900
55 (21) 3799-5445
www.fgv.br/direitorio

REVISTA DO PROGRAMA DE DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

CÁTEDRA JEAN MONNET DA FGV DIREITO RIO

Número 7

ORGANIZADORA
PAULA WOJCIKIEWICZ ALMEIDA

EDIÇÃO FGV DIREITO RIO

Obra Licenciada em Creative Commons
Atribuição — Uso Não Comercial — Não a Obras Derivadas



Impresso no Brasil / Printed in Brazil
Fechamento da 1ª edição em dezembro de 2016
Este livro foi aprovado pelo Conselho Editorial da FGV Direito Rio e consta na Divisão de Depósito Legal da Biblioteca Nacional.

Os conceitos emitidos neste livro são de inteira responsabilidade dos autores.

Coordenação: Rodrigo Vianna, Sérgio França e Thaís Mesquita
Capa: Thales Estefani
Diagramação: Leandro Collares — Selênia Serviços
1ª revisão: Ana Silvia Mineiro
2ª revisão: Marcia Glenadel Gnanni

Ficha catalográfica elaborada pela
Biblioteca Mario Henrique Simonsen / FGV

Revista do Programa de Direito da União Europeia : cátedra Jean Monnet da FGV Direito Rio. – N.7 (2016)- . – Rio de Janeiro : FGV Direito Rio, 2016.
144 p.

Organizadora: Paula Wojcikiewicz Almeida.
Inclui bibliografia.
ISBN: 978-85-63265-74-6

1. União Europeia - Periódicos. 2. Direito internacional público – Periódicos. I. Almeida, Paula Wojcikiewicz. II. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas.

CDD — 341.115

SUMÁRIO

I — APRESENTAÇÃO DA OBRA 7

II — ARTIGOS 11

O EURO FORA DA ZONA DO EURO:
A EUROIZAÇÃO NO KOSOVO E EM MONTENEGRO 13
Cezar Aloisio Pascoa Braga

DO DIREITO INTERNACIONAL AO DIREITO COMUNITÁRIO:
UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DAS TEORIAS CLÁSSICAS
DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS 29
Luma Teixeira Dias

A IMPORTÂNCIA DA IDENTIDADE REGIONAL INSTRUMENTALIZADA NA CIDADANIA SUPRANACIONAL COMO PROJETO DE INTEGRAÇÃO: UMA COMPARAÇÃO INSTITUCIONAL ENTRE MERCOSUL E UNIÃO EUROPEIA 43
Gabriel de Sá Franca

PARLAMENTOS COMUNITÁRIOS NOS PROCESSOS DE TOMADA DE DECISÃO E CONTROLE PARLAMENTAR: UMA PERSPECTIVA COMPARADA ENTRE O PARLAMENTO EUROPEU E O PARLASUL 59
Gabriel Muller Frazão Keller

A PATENTE UNITÁRIA E O MONOLINGUISMO 73
Fátima Lopes do Amaral Lutfy

MERCOSUL, BRASIL E UE: RELAÇÕES POLÍTICAS
E SECUNDARIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 83
Júlia Massadas e Nathália Coutinho

A UNIÃO EUROPEIA E O TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL: RELAÇÕES DE COMPLEMENTAÇÃO E COOPERAÇÃO 99
Maíra dos Santos Matthes da Costa

A IMPOSIÇÃO DA MEDIAÇÃO COMO DECORRÊNCIA DA POLÍTICA PÚBLICA DA UNIÃO EUROPEIA PARA A RESOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS 115
Michele Pedrosa Paumgartten

PROBLEMAS DE UMA SOCIEDADE EUROPEIA PLURAL — O DESAFIO DA ARTICULAÇÃO E FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL 129
Lucas Buzinaro dos Santos

I — APRESENTAÇÃO DA OBRA

Apresento ao leitor o sétimo volume da **Revista do Programa de Direito da União Europeia**. O livro constitui uma publicação dos trabalhos de conclusão de curso dos alunos inscritos e selecionados na *Cátedra Jean Monnet* da FGV DIREITO RIO. A FGV DIREITO RIO é uma das poucas instituições de Ensino Superior do Brasil eleitas para contar com o apoio institucional e financeiro da Comissão Europeia.

A *Cátedra Jean Monnet* segue na linha do anterior *Módulo Jean Monnet* e é composta por diversas atividades no âmbito do ensino e pesquisa do Direito da União Europeia, bem como de outros sistemas de integração sob a ótica comparada. Dentre as atividades da Cátedra, oferecemos o curso de "Regionalismo Comparado", inovador, realizado no âmbito do Programa Erasmus + da Comissão Europeia, que se insere no objetivo do bloco de estimular o ensino, a pesquisa e a reflexão de temas relacionados à integração europeia em instituições de ensino superior dentro e fora da União. É com este objetivo que é publicado o sétimo volume da Revista, com trabalhos de alunos internos e externos da FGV DIREITO RIO.

O curso tem a duração de um semestre e é ministrado nas instalações da Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas do Rio de Janeiro. Possui enfoque nas organizações regionais com foco comparado, abordando, dentre outros temas, o Direito Institucional da União Europeia e o Direito Institucional do Mercosul. O curso é interdisciplinar e envolve questões não apenas relacionadas ao direito, mas também às relações e à política internacionais. A interdisciplinaridade constitui a maior riqueza e atratividade do curso, e se reflete igualmente na presente publicação.

Os trabalhos ora apresentados relacionam-se com os assuntos tratados durante o curso, mas não se limitam a eles. A presente edição traz três contribuições acerca de temas importantes e atuais da integração europeia e comparada.

O primeiro trabalho foi produzido pelo aluno Cesar Aloisio Pascoa Braga. Intitulado "O Euro Fora da Zona do Euro: A Euroização no Kosovo e em Montenegro", o trabalho tem enfoque na *euroização* unilateral e seus dilemas, tanto

para a UE quanto para os Estados por ela afetados devido à sua exclusão do Eurossistema.

A segunda contribuição, de autoria da aluna Luma Teixeira Dias, analisa o Direito Internacional Público e o Direito Comunitário até chegar ao Direito da União à luz das três principais teorias do estudo das relações internacionais, visando testar sua veracidade e adaptação ao cenário contemporâneo. Tal trabalho intitula-se "Do Direito Internacional ao Direito Comunitário: Uma Análise sob a Perspectiva das Teorias Clássicas de Relações Internacionais".

O terceiro artigo, de autoria do aluno Gabriel de Sá Franca, tem como tema "A Importância da Identidade Regional Instrumentalizada na Cidadania Supranacional como Projeto de Integração: Uma Comparação Institucional entre Mercosul e União Europeia". O autor busca avaliar, a partir de uma ótica comparativa, a relação indivíduo-Estado que se imprime na cidadania e uma possível identidade para além do espaço nacional, constituindo uma cidadania supranacional, na UE e no Mercosul.

A quarta colaboração, "Parlamentos Comunitários nos Processos de Tomada de Decisão e Controle Parlamentar: Uma Perspectiva Comparada entre o Parlamento Europeu e o Parlasul", foi produzida pelo aluno Gabriel Muller Frazão Keller. Tal artigo tem por objetivo analisar a participação dos parlamentos comunitários nos processos de tomada de decisão e de controle parlamentar no âmbito institucional, focando-se no Parlasul e no Parlamento Europeu, juntamente com seus institutos, como, por exemplo, o voto direto.

O quinto trabalho, de autoria de Fátima Lopes do Amaral Lutfy, aborda a temática da construção de identidade e cidadania confrontada com a polêmica da patente unitária no bloco europeu, sempre amparando sua análise com o conceito de monolinguismo. Assim, o trabalho nomeia-se "A Patente Unitária e o Monolinguismo".

O sexto artigo foi desenvolvido conjuntamente pelas alunas Júlia Massadas e Nathália Coutinho, intitulando-se "Mercosul, Brasil e UE: Relações Políticas e Secundarização do Desenvolvimento Sustentável". Nesse, as autoras debruçam-se sobre as relações políticas, regulações jurídicas e ações adotadas entre o Mercosul e a União Europeia, juntamente como entre Brasil e União Europeia no tocante a questões ambientais.

A sétima contribuição escrita pela aluna Maíra dos Santos Matthes da Costa centra-se nas relações de complementaridade e cooperação entre União Europeia (UE) e o Tribunal Penal Internacional (TPI), através do estudo da política externa do bloco. Tal trabalho nomeia-se "A União Europeia e o Tribunal Penal Internacional: Relações de Complementação e Cooperação".

O oitavo artigo intitula-se "A Imposição da Mediação como Decorrência da Política Pública da União Europeia para a Resolução Consensual de Conflitos" e

foi desenvolvido pela aluna Michele Pedrosa Paumgartten. A autora concentra-se na transposição da Diretiva 2008/52/UE, implementada pelo bloco com o objetivo de fomentar outras técnicas de resolução de conflitos, especialmente a mediação, para o ordenamento doméstico italiano e suas controvérsias.

O nono e último trabalho, de autoria de Lucas Buzinaro dos Santos, tem por título "Problemas de uma Sociedade Europeia Plural — O Desafio da Articulação e Fortalecimento Institucional". Assim, o autor analisa a crise de cidadania vivenciada pela União Europeia e sua influência negativa para o bloco, provocada por uma crise de identificação com a instituição, buscando amparo na esfera nacional em detrimento da esfera comunitária.

Todos os tópicos abordados demonstram que o sétimo volume da **Revista do Programa de Direito da União Europeia** da *Cátedra Jean Monnet* vem igualmente contribuir para o estudo do direito do bloco no Brasil, favorecendo a difusão e a pesquisa de temas relevantes e atuais cuja importância afigura-se crescente.

No término dessa apresentação, gostaria de agradecer a todos que, direta ou indiretamente, tornaram possível a elaboração deste livro, sobretudo aos alunos que se destacaram no curso em virtude da qualidade de seus trabalhos que ora são publicados e aos professores convidados que participaram e enriqueceram nossa Cátedra.

Paula Wojcikiewicz Almeida

Coordenadora da *Cátedra Jean Monnet* da FGV DIREITO RIO.[1]

---

1 Professora de Direito Internacional com dedicação em tempo integral da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas (FGV DIREITO RIO). Professora titular da Cátedra Jean Monnet, financiada pela Comissão Europeia e pesquisadora do Centro de Justiça e Sociedade da FGV DIREITO RIO. Pesquisadora Associada do Institut de Recherche en Droit International et Européen de la Sorbonne (IREDIES). Doutora *summa cum laude* em Direito Internacional e Europeu pela École de Droit de la Sorbonne, Université Paris 1. Doutora em Direito Internacional e Integração Econômica pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (cotutela). Mestre em Direito Público Internacional e Europeu pela Université Paris XI, Faculté Jean Monnet. Cursos de aperfeiçoamento na Academia de Direito Internacional de Haia (2005; 2011 e 2013), Organização dos Estados Americanos (2006, 2007, 2009) e Instituto Europeu de Florença (2007). Pesquisadora bolsista do Centro de Estudos e de Pesquisas em Direito e Relações Internacionais da Academia de Direito Internacional de Haia (2010). Pesquisadora visitante no Max Planck Institut for Comparative Public Law and International Law e na Faculty of Law da University of Oxford. Linhas de pesquisa: Direito das Organizações Internacionais; solução pacífica das controvérsias internacionais; cortes e tribunais internacionais. Autora de diversos artigos e livros relacionados às linhas de pesquisa, dentre outros, do livro *La difficile incorporation et mise en oeuvre des normes du Mercosur: aspects généraux et exemple du Brésil* (LGDJ, 2013).

II — ARTIGOS

O EURO FORA DA ZONA DO EURO: A EUROIZAÇÃO NO KOSOVO E EM MONTENEGRO

Cezar Aloisio Pascoa Braga

Resumo

Kosovo e Montenegro destacam-se, entre os utilizadores do euro, por seu uso unilateral da moeda. Em ambos os Estados, a substituição monetária resulta do contexto de colapso da Iugoslávia, primeiramente ocorrendo em favor do marco alemão e, posteriormente, do euro — a *euroização*. A despeito dos benefícios advindos do uso do euro, esses países sofrem custos de exclusão referentes à sua não participação no Eurossistema, que representa os interesses nacionais no âmbito do Banco Central Europeu. A princípio, a *euroização* também preocupou a União Europeia, pelo desequilíbrio que pudesse causar na política monetária do Banco Central Europeu. Essa posição, contudo, evoluiu para a aceitação do inevitável *status* internacional da moeda comum. A *euroização* acarreta desafios no que concerne à adesão das duas entidades estatais à União, pois a ausência de autoridade monetária independente nesses países origina antinomias relativas ao cumprimento dos critérios de Maastricht, que determinam parâmetros de política econômica objetivando a convergência estrutural dos Estados-parte da União Europeia, condição essencial para o bom funcionamento de uma união monetária segundo a teoria da Área Monetária Ótima. Este artigo analisa essas antinomias, vislumbrando possíveis soluções e examinado o encaminhamento atual dessa questão, a qual deverá ser resolvida nos próximos anos, de forma a viabilizar a adesão de Montenegro à União Europeia e a evitar que a *euroização* unilateral se torne um empecilho à integração de futuros Estados à união.

Palavras-chave

Euroização; Substituição Monetária; Critérios de Maastricht; União Europeia; Kosovo; Montenegro.

Introdução

Em 1º de janeiro de 2002, 14 governos europeus disponibilizaram ao público as cédulas e moedas da nova denominação monetária do continente. Iniciava-se,

definitivamente, a Era do Euro. Dois deles, contudo, não eram emissores da nova moeda. Kosovo e Montenegro não participaram das negociações para a constituição da moeda nem teriam voz na formulação das políticas emanadas pelo Banco Central Europeu (BCE). Não estavam sujeitos, tampouco, aos requerimentos exigidos dos integrantes da União Econômica e Monetária (UEM). Este trabalho propõe analisar como a adoção unilateral do euro por Kosovo e Montenegro pode afetar o processo de adesão à União Europeia (UE) desses dois países e de potenciais candidatos que, de forma similar, tenham lançado mão do expediente da substituição monetária em favor do euro — a *euroização*.

A relevância das discussões acerca da *euroização* evidenciou-se desde a crise global de 2008. As dificuldades econômicas da Zona do Euro renovaram o debate na literatura acerca da importância da convergência estrutural em uma UEM.

Desde o trabalho pioneiro de Mundell[1], a teoria da Área Monetária Ótima (AMO) estabeleceu-se como referência para a formulação de políticas públicas, ao determinar a convergência estrutural entre os membros de uma UEM como condição para o funcionamento desta. O progresso da ciência econômica, contudo, induziu ao questionamento progressivo dessa perspectiva, enfatizando-se os benefícios da dolarização sem convergência prévia[2]. Há, portanto, um debate acerca da melhor estratégia de convergência em uma UEM: se *ex ante* ou *ex post*. O arcabouço institucional da UE evidencia que o caminho preferencial de Bruxelas é o primeiro.

A preocupação dos formuladores do euro com o equilíbrio sistêmico evidencia-se nos critérios de Maastricht, que impõem aos aderentes da UEM um padrão comum de governança econômica. Esses países devem exibir rigor fiscal e austeridade monetária.

Kosovo e Montenegro, contudo, optaram pela *euroização* unilateral, sem se submeterem aos critérios de Maastricht. Destarte, abdicaram de soberania econômica em troca de estabilidade, divergindo do caminho estabelecido por Bruxelas.

A relevância da substituição monetária unilateral comprova-se ainda ao se considerar o elevado grau de *euroização* de outras economias balcânicas — potenciais membros da UE — como Albânia, Bósnia-Herzegovina, Antiga República Iugoslava da Macedônia e Sérvia, que poderiam, similarmente, adotar a medida unilateral[3].

---

1 MUNDELL, Robert Alexander. A Theory of Optimum Currency Areas. The American Economic Review, Pittsburgh: American Economic Association, V.51, n°4, sept. 1961, p. 657-665.

2 Ver, por exemplo, MONGELLI, Francesco Paolo. Working Paper n° 138: "New" Views on the Optimum Currency Area Theory: What is MEU Telling Us? European Central Bank Working Paper Series, Frankfurt: n° 138, abr. 2002.

3 SCHOORS, Koen. Should the Central and Eastern European Accession Countries Adopt the Euro Before or After Accession? In: Economics of Planning, [S.l.]: Springer, V.35, nº1, 2002, p.47-77.

Por isso, a análise das causas e dos condicionantes da *euroização* unilateral é fundamental para compreender as restrições a que estarão sujeitas as candidaturas futuras à UE, em um momento no qual a maioria dos Estados europeus integra a União e grandes desafios afiguram-se para a adesão das nações remanescentes.

I. A *Euroização* Unilateral

I.1. A Substituição Monetária e a *Euroização*

A substituição monetária consiste na utilização de moeda estrangeira no sistema monetário de um país não emissor[4]. A *euroização* é a configuração específica do fenômeno envolvendo o euro. Conforme Madzova e Ramadani, trata-se de "adaptação do termo 'dolarização', que define o uso do dólar em países não emissores, essencialmente em economias latino-americanas"[5].

A *euroização* pode envolver a substituição de moeda corrente, de ativos financeiros, de denominações ou de indexações de preços e salários. Pode ser não oficial — resultante de movimentos econômicos espontâneos —, unilateral — sem que o Estado integre a UEM — ou consensual — produto de acordo com a UE, ainda que em desacordo com o caminho institucional definido pela União[6].

Dentre os benefícios da *euroização* estão a estabilidade, o menor prêmio de risco associado ao câmbio, o desenvolvimento do setor financeiro doméstico, a eliminação de custos de transação e a maior integração econômica e financeira com o país emissor. Os ônus do regime relacionam-se à perda de soberania monetária, com a supressão do mecanismo de ajuste cambial, da função de emprestador de última instância e de receitas de senhoriagem[7]. A substituição monetária afeta também o país emissor, que deve considerar o uso internacional de sua moeda em sua política econômica[8].

Como se verá a seguir, essas considerações estão no cerne da questão da *euroização* em Kosovo e em Montenegro.

---

4 WINKLER, Adalbert. *et al*. Official Dollarisation/Euroisation: Motives, Features And Policy Implications of Current Cases. In: Occasional Paper Series, Frankfurt: n°11, feb.2004. p.4

5 MADZOVA, Violeta; RAMADANI, Nehat. The Phenomenom of Euroisation — Opportunity or a Threat For The EU Acceding Countries' Financial Stability? In: Science and Technology. Stara Zagora: Union of Scientists, V.4, n°7, 2014, p. 31-36. p.31, tradução nossa.

6 MADZOVA; RAMADANI, 2014, p. 32.

7 WINKLER et al; 2004, p.7-9.

8 SUMMERS, Lawrence Henry. Distinguished Lecture on Economics in Government Reflections on Managing Global Integration. In: Journal of Economic Perspectives, [S.l.]: American Economic Association, V.13, n°2, primavera 1999, p. 3-18.

I.2. Antecedentes Iugoslavos

As origens da *euroização* unilateral em Kosovo e em Montenegro estão em seu passado comum no contexto da República Socialista Federal da Iugoslávia (RSFI).

Em suas últimas décadas, a RSFI foi cenário de crescentes tensões nacionais, que pressionaram seu arranjo federativo e exigiram esforços das autoridades centrais. Para fazer face à escalada de custos militares e manter o *status quo*, Belgrado financiou-se primariamente por emissão monetária, à qual se optou, em última instância, para cobrir déficits. Como consequência, a taxa média anual de inflação, de 1971 a 1991, foi de 76%, a terceira maior do mundo[9]. Após o colapso da RSFI e a fundação da República Federal da Iugoslávia (RFI) contendo Sérvia (e, portanto, o Kosovo) e Montenegro, em 1992, inicia-se o mais longo e terceiro mais severo processo inflacionário da história monetária, que dura até 1994[10].

Durante esse período de fragmentação, houve constante substituição monetária não oficial. Preços, moeda e ativos financeiros converteram-se em denominação estrangeira, majoritariamente em marcos alemães[11].

As trajetórias de Kosovo e de Montenegro tornam-se institucionalmente distintas a partir de 1998, quando o processo de desagregação leva a novo conflito, com a eclosão da Guerra do Kosovo, que ocasionaria a autonomia daquela região.

I.3. O Caso Kosovar

Concluída a intervenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na Sérvia e garantida a autonomia do Kosovo, em 1999, a Missão de Administração Provisória das Nações Unidas no Kosovo (UNMIK) regulariza o marco alemão como meio legal[12].

Desde então, contudo, o Kosovo não logrou superar sua notável fragilidade institucional[13]. De fato, sua autoridade monetária limita-se à Autoridade

---

9 FABRIS, Nikola *et al*. Economic Policy in Dollarized Economies with a Special Review of Montenegro. Working Paper 1, Banco Central de Montenegro, 2004 apud. SOKIC, A. Euroisation unilatérale dans les Balkans. In: Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe, Estrasburgo: [s.n], V.8, nº.16, juil.2007, p.20-27. p. 61.

10 SOKIC, Alexandre. Cost efficiency of the banking industry and unilateral euroisation: A stochastic frontier approach in Serbia and Montenegro. In: Economic Systems, [S.l.]: Institute for East and Southeast European Studies, V.59, n° 3, sept. 2015, p.541-551. p.543.

11 SOKIC, Alexandre. Euroisation unilatérale dans les Balkans. In: Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe, Estrasburgo: [s.n], V.8, n° 16, juil. 2007, p.20-27.

12 SVETCHINE, Michel. Kosovo Experience With Euroization of its Economy. In: ANNUAL FIFTH CONFERENCE OF BANK OF ALBANIA: CENTRAL BANKING IN THE TIME OF INTEGRATION. Durrës: 2005.

13 ASPIRIDIS, George; PETRELLI, Marina. When the EU Met the Western Balkans: Ready for the Wedding? In: SEER: Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe, [S.l]: European Trade Union Institute, V. 6, n°1, jan.2012, p.5-26. p. 16.

Bancária e de Pagamentos (BPK), inexistindo um banco central que formule e execute política monetária. Até 2002, o Kosovo seguiu as políticas emanadas pelo Bundesbank. Quando este passou a emitir a nova moeda comum, houve a *euroização*.

Em 2008, o Kosovo declara sua independência — apenas parcialmente reconhecida pela sociedade internacional. No mesmo ano, estabelece-se a Missão Europeia de Polícia e Justiça no Kosovo (EULEX). Em 2013, a UNMIK retira-se do território, que passa a ser *de facto* autônomo.

Desde 2011, como parte da Política de Expansão da UE, a Comissão Europeia publica relatórios anuais de progresso, em que avalia o êxito de potenciais aderentes em adaptarem-se ao *acquis communautaire*. Nos documentos acerca do Kosovo, não se menciona política monetária, mas se reconhece que a entidade estatal precisa aperfeiçoar mecanismos públicos de controle financeiro interno[14].

Por isso, no caso kosovar, o uso unilateral do euro é impedimento menor à adesão à UE. Restam desafios maiores, relativos a seu reconhecimento internacional — o que Ker-Linsay e Economides denominam a questão dos "padrões antes do *status* antes da adesão"[15] — e a seu processo de desenvolvimento institucional e socioeconômico — o Kosovo é a região mais pobre da Europa[16]. Assim, a despeito da entrada em vigor, em abril de 2016, do Acordo de Estabilização e Associação entre a União Europeia e o Kosovo, não há perspectivas de breve adesão[17].

I.4. O Caso Montenegrino

A RFI, constituída em 1992, seria incapaz de gerir as tensões herdadas da RFSI. Nesse contexto, a política monetária de Montenegro seria vetor para o caso do novo Estado.

Os conflitos federativos na RFI explodem na Guerra do Kosovo. Naquela conjuntura, autoridades montenegrinas, reconhecendo a situação *de facto* de substituição monetária e buscando dissociar sua república do regime de Miloševi[18], decretam o marco alemão meio legal, paralelamente ao dinar, no

14 COMISSÃO EUROPEIA. Commission Staff Working Document: Kosovo 2015 Report. Accompanying the document Communication From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Bruxelas, 2015. p. 53.

15 KER-LINDSAY, James; ECONOMIDES, Spyros. Standards before Status before Accession: Kosovo's EU Perspective. [S.l]: Taylor&Francis, V.14, nº1, mar. 2012, p.77-92.

16 Ibid. p.80.

17 Ibid. loc. cit.

18 MCQUAY, Mark. Can Montenegro make up for breaking the rules on the Euro? Beyond the EU, 25 maio 2015. Disponível em: <http://beyondthe.eu/can-montenegro-make-up-for-breaking-the-rules-on-the-euro/>. Acesso em: 10 maio 2016.

primeiro passo rumo à independência[19]. Em janeiro de 2001, com o consentimento de Frankfurt, a denominação alemã torna-se único meio legal[20]. No mesmo ano, estabelece-se o Banco Central de Montenegro (BCM), com escopo limitado de atuação, devido à sua incapacidade emissora — seu único instrumento de política monetária é o uso de reservas compulsórias[21]. Com a substituição do marco pelo euro, em 2002, a moeda comum torna-se também oficial em Montenegro.

Em junho de 2006, Montenegro declara sua independência do Estado da Sérvia e Montenegro, obtendo amplo reconhecimento internacional. Em dezembro de 2010, Montenegro torna-se candidato à UE e, em junho de 2012, iniciam-se negociações para a adesão. Nesse contexto, o país permanece usuário unilateral do euro, fato que suscita algumas antinomias, que serão analisadas mais adiante.

I.5. A Posição da UE Relativamente à Euroização Unilateral

A engenharia financeira e o arcabouço legal que suportam a criação do euro objetivam a estabilidade da moeda e a convergência estrutural dos países que a utilizam, condições necessárias para o funcionamento de uma UEM, na perspectiva da AMO. A utilização do euro por países sujeitos a condições macroeconômicas e critérios de administração monetária distintos daqueles dos Estados vinculados aos critérios de Maastricht, portanto, poderia inquietar a autoridade monetária da UE.

De fato, inicialmente a UE manifestou desaprovação quanto à *euroização* em potenciais aderentes. O euro é a consubstanciação de um projeto multilateral e seu uso unilateral configuraria afronta ao espírito da UE[22]. Ainda assim, Bruxelas coopera ativamente com países que adotam a estratégia[23].

Similarmente, inicialmente prevalecia no BCE a posição "ni-ni" (nem encorajamento, nem dissuasão) relativamente ao uso internacional do euro[24]. A conversibilidade da moeda e seu status crescente em mercados globais, contudo, levaram à evolução dessa posição. Assim, quando se inauguraram negociações para a adesão de Montenegro, o BCE indicou não caber à UE regular o uso

19 SOKIC, 2015, p.543.

20 FABRIS, Nikola. The History of Money in Montenegro. In: Journal of Central Banking Theory and Practice. Podgorica: Banco Central de Montenegro, Vol.4 n.1, p.5-18, jan. 2015. p.15.

21 MILOŠEVIĆ, Velibor. Use and Limitations of the Reserve Requirement Policy in Montenegro. In: Journal of Central Banking Theory and Practice, Podgorica: Banco Central de Montenegro, V.3, n°2, may 2014, p. 5-20.

22 WINKLER et al., 2004, p.5.

23 KUBOSOVA, Lucia. EU to Question Montenegro's Use of the Euro. EU Observer, Bruxelas, 8 out. 2007. Disponível em: <https://euobserver.com/enlargement/24924>. Acesso em: 6 abr. 2016.

24 PONSOT, Jean-François. The "Four I's" of the International Monetary System and the International Role of the Euro. In: Research in International Business and Finance, [S.l.]: Elsevier, V.37, may 2016, p.299-308.

internacional do euro. Por ser essa uma moeda negociada internacionalmente, países e indivíduos fora da UEM estariam livres para adquiri-la[25]. Atualmente, a posição pública do BCE é de neutralidade quanto ao tema[26].

No entanto, como evidenciam Bratkowski et al., há diferenças entre a adoção do euro e a integração à UEM. A *euroização*, como visto, é ato tipicamente unilateral, ao passo que a entrada na UEM exige a satisfação de diversos critérios e é condicionada por tratado[27]. Essa diferença orienta a posição atual da UE em relação à *euroização*, pois, como se verá a seguir, a não adesão à UEM impõe custos de exclusão, ao passo que Bruxelas detém o controle sobre a *euroização multilateral*.

II. Os Dilemas da *Euroização* Unilateral

II.1. *Euroização* Unilateral *versus* Ingresso na Zona do Euro

As principais questões relativas à *euroização* unilateral, comparativamente ao ingresso na UEM, referem-se aos custos de exclusão dos mecanismos de deliberação econômica e ao não cumprimento dos critérios de Maastricht.

Dentre os primeiros, destaca-se o papel do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC). Composto pelo BCE e pelos Bancos Centrais Nacionais (BCNs) dos países-membros da UE, independentemente de integrarem a UEM[28], o SEBC é, na prática, a autoridade monetária da UE.

Nesse sistema, os Estados emissores são duplamente representados. Além dos BCNs, participam no capital social do BCE na proporção de seu peso econômico e demográfico na UEM[29]. Como o Eurossistema, por costume, delibera por consenso[30] e os BCNs têm ampla autonomia doméstica, a política monetária da UE é determinada, em grande parte, pela combinação de interesses nacionais.

A estrutura institucional do SEBC, portanto, impõe custos de exclusão a Kosovo e Montenegro, países europeus que utilizam o euro sem que seus interesses sejam considerados na política monetária da UEM.

---

25 BOGAVAC, Ana. Montenegro's Peculiar Path to EU Membership. Deutsche Welle, 07 feb. 2013. Disponível em: <http://dw.com/p/17aDK>. Acesso em: 06 abr. 2016.

26 PONSOT, op.cit., p.299-308.

27 BRATKOWSKI et al. The EU Attitude to Unilateral Euroization: Misunderstandings, Real Concerns and Sub-optimal Admission Criteria. In: Economics of Transition, [S.l.]: European Bank for Reconstruction and Development, V.10, n°2, jul 2002, p.445-468.

28 BANCO CENTRAL EUROPEU, O BCE, O Sistema Europeu de Bancos Centrais e o Eurossistema. Disponível em: <http://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/escb/html/index.pt.html>. Acesso em: 7 abr. 2016.

29 BANCO CENTRAL EUROPEU, Subscrição do Capital. Disponível em: <http://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/capital/html/index.pt.html>. Acesso em: 7 abr. 2016.

30 MISHKIN, Frederic Stanley. The Economics of Money, Banking and Financial Markets. 8. ed. Nova Iorque: Addison Wesley, 2006, p. 323.

O artigo 140 do Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), por sua vez, estabelece cinco critérios para que Estados adiram à UEM[31]. Devem exibir um índice médio de 12 meses de preços ao consumidor (IPC) menor que o valor de referência[32]; um déficit fiscal menor do que 3% do Produto Interno Bruto (PIB) durante os últimos três anos; uma relação dívida consolidada/PIB menor do que 60% no exercício fiscal anterior; não podem ter desvalorizado suas moedas, relativamente à taxa de referência entre estas e o euro, nos últimos dois anos[33](nem podem tais moedas terem sofrido "tensões severas" no período); suas taxas de juros de longo prazo não devem ser mais do que dois pontos percentuais mais elevadas que aquela registrada pela média não ponderada das taxas médias dos três países da UE com menores IPCs.

Um conflito surge analisando-se os critérios de Maastricht e os procedimentos seguidos por Kosovo e por Montenegro. Ao adotarem o euro unilateralmente, esses Estados não participam de decisões relativas ao planejamento e à execução da política monetária da UEM. São usuários de uma moeda cujo controle sobre o fluxo e a emissão não detêm[34]. Essa conjuntura não acarretaria antinomias caso não houvesse perspectivas de integração ao Eurossistema.

A *euroização* unilateral, contudo, legou a esses países e à UE um contexto desafiador. Por terem optado pela substituição monetária, Kosovo e Montenegro não podem aderir ao SEBC, pois não podem atender os critérios de Maastricht sem uma autoridade monetária independente. Por não serem emissores de moedas, não podem participar do ERM. Como os novos Estados-membros da UE devem utilizar o euro, em respeito ao TFUE, Kosovo e Montenegro não poderiam, a princípio, aderir ao bloco.

No entanto, no espírito de integração que rege a UE, ambos os países iniciaram negociações com vistas à adesão, a despeito desses grandes desafios. Nos próximos anos, portanto, tais antinomias deverão ser equacionadas. A seguir, analisamos possíveis soluções para o problema em tela.

---

31 UNIÃO EUROPEIA. Versão Consolidada do Tratado da União Europeia e do Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia: Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2010. p.108-110

32 Média não ponderada dos índices de preços ao consumidor nos três Estados-membros da UE com o menor índice de inflação, somado de 1,5 ponto percentual.

33 E, para tanto, tais países podem participar do Mecanismo Europeu de Taxas de Câmbio (ERM/ ERMII), que consiste em um arranjo de câmbio fixo atrelado ao euro.

34 Embora a *euroização* não tenha implicado perda efetiva de soberania para Kosovo ou para Montenegro, já que ocorreu previamente à independência de ambos os países.

II.2. Possíveis Soluções

II.2.a. Adota-se a alternativa dos microestados

O continente europeu é o berço do moderno Sistema Internacional. No contexto de seu desenvolvimento, entretanto, sobrevivem manifestações de ordens precedentes, constituindo os chamados microestados. Por não terem recursos comparáveis aos dos Estados nacionais, essas entidades não participam da UE. De fato, desde o advento do sistema estatal, os microestados têm renunciado a elementos de sua soberania em nome de sua preservação e do bem-estar de seus nacionais.

Quatro microestados (Andorra[35], Mônaco[36], San Marino[37] e Vaticano[38]) utilizam o euro como denominação oficial através de tratados com a UE, os quais lhes permitem emitir uma quantia limitada de moedas (esses países não emitem papel-moeda).

Uma tal alternativa, aplicada a Kosovo e Montenegro, embora possível, não interessaria a essas entidades estatais ou à integração, pois significaria sua não adesão à UE. De acordo com as conclusões do Conselho Europeu de Copenhague de 1993, é esperado que um Estado candidato incorpore todo o *acquis communautaire* anteriormente à adesão plena[39] A inexistência de uma "UE *à la carte*", implicaria que Kosovo e Montenegro restariam excluídos do Eurossistema e de outros mecanismos que favoreceriam seu desenvolvimento socioeconômico.

Essa alternativa, portanto, apenas faria de Kosovo e Montenegro usuários consensuais do euro (e não mais unilaterais), sem maiores consequências para suas perspectivas de adesão.

II.2.b. Kosovo e Montenegro emitem moedas nacionais temporariamente

Para que Kosovo e Montenegro respeitem o art. 140 do TFUE em sua hermenêutica hodierna, devem emitir moedas próprias, de forma a implementar po-

35 Acordo monetário entre a União Europeia e o Principado de Andorra, de 30 de junho de 2011.

36 UNIÃO EUROPEIA. Decisão da Comissão de 2 de agosto de 2006 que actualiza os anexos da Convenção Monetária entre o Governo da República Francesa, em nome da Comunidade Europeia, e o Governo de Sua Alteza Sereníssima o Príncipe do Mónaco. Jornal Oficial da União Europeia, Bruxelas, 10 ago. 2006, L219/23.

37 COMUNIDADE EUROPEIA. Convenção monetária entre a República Italiana, em nome da Comunidade Europeia, e a República de São Marinho. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, Bruxelas, 27 jul. 2001, C 209/1.

38 COMUNIDADE EUROPEIA. Convenção monetária entre a República Italiana, em nome da Comunidade Europeia, e o Estado da Cidade do Vaticano, representado pela Santa Sé. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, Bruxelas, 25 out. 2001, C 299/1.

39 CONSELHO EUROPEU. Conselho Europeu de Copenhagen: 21-22 de junho de 1993: conclusões da presidência. Bruxelas, 1993.

líticas monetárias em conformidade com os critérios de Maastricht. Para tanto, poderiam abandonar temporariamente o euro em favor de moedas nacionais, visando integrarem-se ao SEBC uma vez satisfeitas as condições do TFUE.

Essa solução implicaria custos elevados para os dois países. Primeiramente porque demandaria a implantação de um novo sistema de pagamentos nesses Estados, com a reconversão do sistema financeiro, do padrão contábil e das contas governamentais, além dos custos de emissão do papel-moeda. Tal estratégia inevitavelmente dilataria o tempo de adesão à UE, em função do processo de estabilização das novas moedas e da política fiscal nacionalizada. A *euroização*, ademais, resultou em efeitos positivos para a indústria bancária de Montenegro, aumentando sua eficiência comparativamente ao setor financeiro sérvio[40]. O abandono temporário do euro, portanto, acarretaria também um ônus para a economia montenegrina.

II.2.c. Emenda-se o Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia

Uma solução alternativa é a modificação das regras que subordinam a admissão ao Eurossistema. Poder-se-ia flexibilizar os critérios monetários do art. 140 do TFUE, de modo a acomodar os utilizadores unilaterais do euro, condicionando sua integração à observação de critérios de convergência fiscal com os membros do SEBC.

Tais mudanças poderiam ser realizadas mediante o processo de revisão simplificado de tratados, regulado nos arts. 48.6 e 48.7 do Tratado da União Europeia, que determinam que as disposições da Parte III do TFUE podem ser alteradas parcial ou totalmente por decisão do Conselho Europeu, deliberando "por unanimidade e após consulta ao Parlamento Europeu e à Comissão, bem como ao Banco Central Europeu em caso de alterações institucionais no domínio monetário"[41]. Essa decisão pode resultar de projeto de revisão submetido ao Conselho por governos de Estados-membros, pelo Parlamento Europeu, ou, como no caso estudado, pela Comissão Europeia, que preside o processo de expansão da UE. Cumpre salientar que o mesmo dispositivo legal determina que as alterações em questão não podem "aumentar as competências atribuídas à União pelos Tratados"[42], condição que restaria satisfeita.

Trata-se, portanto, de solução viável, especialmente se combinada à alternativa explorada a seguir.

40 SOKIC, 2015.
41 UNIÃO EUROPEIA, 2010, p. 41-43.
42 UNIÃO EUROPEIA, 2010, p. 41-43.

II.2.d. Reinterpretam-se os Critérios de Maastricht

A antinomia ora analisada advém da exigência do TFUE que os Estados-membros da UE se vinculem a critérios econômicos, objetivando ingressar na UEM. Como esses critérios incluem indicadores monetários (câmbio, inflação e taxa de juros), e como os Estados que se submetem aos critérios de Maastricht devem integrar o ERM com suas moedas nacionais, presume-se que os aspirantes à UEM devem ter suas próprias moedas. No entanto, uma mutação hermenêutica, nesse caso, seria uma questão política.

De fato, poder-se-ia adotar a interpretação de que a moeda dos países que optaram pela *euroização* unilateral é o próprio euro e que, portanto, seus indicadores monetários correspondem àqueles da Zona do Euro.

Como evidencia De Witte, a mudança não institucional é fenômeno frequente na UE e ocorre por meio jurisdicional ou pela prática institucional — que, não questionada, consolida uma inovação. Da formulação dos princípios do efeito direto e da primazia pelos tribunais europeus à prática do "triálogo", que reformulou o processo de codecisão, a mudança não institucional tem sido importante mecanismo de evolução do Direito da UE[43]. Conforme Menéndez, ademais, a salvaguarda do euro, após a crise de 2008, surge como um "metaobjetivo que prevalece sobre o espírito, se não sobre a letra de certas provisões de tratados"[44]. Como resultado, tem havido uma reinterpretação dos arts. 127.1 e 119 do TFUE, de modo a acomodar os novos instrumentos de política monetária do BCE[45]. Analogamente, podem-se vislumbrar novas práticas no que concerne o art. 140 do TFUE objetivando a adesão de utilizadores unilaterais do euro.

Em última instância, contudo, restaria o empecilho da exigência de estabilidade da taxa de câmbio da moeda nacional relativamente ao euro, que, por óbvio, não se aplica a países que já utilizam o euro. Nesse caso, portanto, a simples mudança não institucional seria solução insuficiente para o caso em tela, embora possa se integrar a outros expedientes, de forma a dirimir a antinomia analisada.

II.3. A Evolução Hodierna da Questão

Quando da conclusão deste artigo, não se tinham iniciado as conversações relativas à política monetária, no contexto das negociações para a adesão de Montenegro à UE. Contudo, desde o segundo Relatório de Progresso do país há

43 DE WITTE, Bruno. Euro Crisis Responses and the EU Legal Order: Increased Institutional Variation or Constitutional Mutation? In: European Constitutional Law Review, Cambridge: V.11, n°3, dec.2015, p. 434-457.

44 MENÉNDEZ, Agustin Jose. Editorial: A European Union in Constitutional Mutation? In: European Law Journal. Oxford: John, Wiley and Sons, V.20, n°2, mar. 2014, p. 127-141. p. 129, tradução nossa.

45 Ibid., p.129,130.

o reconhecimento, pela Comissão Europeia, de que *euroização* unilateral reduz o rol de instrumentos disponíveis a Podgorica, tornando a política fiscal a única ferramenta econômica eficaz. No relatório de 2015, ademais, reconhece-se que o uso do euro em Montenegro foi decidido "sob circunstâncias extraordinárias", sendo "completamente distinto" da associação à UE[46]. Em 2015, o BCE iniciou um programa de cooperação com o BCM, com o objetivo de auxiliar o país balcânico em sua convergência com os padrões do SEBC. O uso unilateral do euro não é citado como questão impeditiva para a adesão à UE pelo Conselho de Estabilização e Associação de Montenegro.

Se, por um lado, a UE demonstra consciência quanto aos custos de um retorno à moeda nacional por parte de Montenegro, por outro, considera os incentivos que a adesão à UE de um país que adotou o euro sem se submeter aos critérios de Maastricht pode oferecer a outras nações europeias com perspectivas de integração[47]. De fato, embora a questão ainda não tenha sido abordada institucionalmente, há indícios de que se exigirá maior rigor no cumprimento dos critérios mensuráveis e aplicáveis aos adotantes unilaterais do euro.[48]

Conclusão

A *euroização* é uma manifestação do fenômeno da substituição monetária. Nos países europeus nos quais se observa, decorre da conjuntura de instabilidades econômicas no passado recente, em especial devido ao colapso da Iugoslávia. No entanto, igualmente importante é o papel internacional do euro como moeda de reserva, que conduz agentes econômicos fora da UEM a utilizarem-no em busca de segurança e estabilidade.

A *euroização* unilateral impõe desafios inéditos ao processo de adesão de novos países à UE. As antinomias que essa estratégia impõe, relativamente ao TFUE, são complexas e exigirão resolução que combine perspectivas legais, políticas e econômicas.

O processo negociador da adesão de Kosovo e Montenegro à UE já se iniciou e não há garantias de que outros Estados candidatos à organização não lancem mão da *euroização* unilateral, de forma semelhante.

---

46 COMISSÃO EUROPEIA. Commission Staff Working Document: Montenegro 2015 Report. Accompanying the document Communication From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Bruxelas, 2015. p. 43.

47 Ver <http://beyondthe.eu/can-montenegro-make-up-for-breaking-the-rules-on-the-euro/>. Acesso em: 10 maio 2016.

48 BLACK, Jeff. Montenegro's Euro Use Sets Bar to Join EU Higher, Coeure Says. Bloomberg, [S.l.], 23 mar. 2015. Disponível em: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-03-23/montenegro-s-euro-use-sets-bar-to-join-eu-higher-coeure-says>. Acesso em: 15 maio 2016.

O caminho escolhido pelas partes poderá garantir que o processo de expansão da UE chegue a um bom termo, viabilizando a integração harmoniosa e construtiva dos Estados remanescentes que desejam aderir à União, preservando os princípios desta.

Por isso, os próximos anos exigirão dos envolvidos no processo de negociação criatividade, inteligência e, acima de tudo, o senso de responsabilidade histórica que rege a formação da União Europeia e que confere prioridade aos ideais políticos de seus pais fundadores, equilibrando desejo de união e realismo institucional.

Referências bibliográficas

1. Livro

MISHKIN, Frederic Stanley. The Economics of Money, Banking and Financial Markets. 8. ed. Nova Iorque: Addison Wesley, 2006.

2. Artigos

ASPIRIDIS, George; PETRELLI, Marina. When the EU Met the Western Balkans: Ready for the Wedding? In: SEER: Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe, [S.l]: European Trade Union Institute, V.6, n°1, Jan. 2012, p.5-26.

BRATKOWSKI et al. The EU Attitude to Unilateral Euroization: Misunderstandings, Real Concerns and Sub-optimal Admission Criteria. In: Economics of Transition, [S.l.]: European Bank for Reconstruction and Development, V.10, n°2, July 2002, p.445-468.

DE WITTE, Bruno. Euro Crisis Responses and the EU Legal Order: Increased Institutional Variation or Constitutional Mutation? In: European Constitutional Law Review, Cambridge: V.11, n°3, dec.2015, p. 434-457.

FABRIS, Nikolai. et al. Economic Policy in Dollarized Economies with a Special Review of Montenegro. Working Paper 1, Banco Central de Montenegro, 2004.

KER-LINDSAY, James; ECONOMIDES, Spyros. Standards before Status before Accession: Kosovo's EU Perspective. [S.I]: Taylor&Francis, V.14, n°1, mar.2012, p.77-92.

MADZOVA, Violeta; RAMADANI, Nahmet. The Phenomenom of Euroisation — Opportunity or a Threat For The EU Acceding Countries' Financial Stability?

In: Science and Technology. Stara Zagora: Union of Scientists, V.4, n°7, 2014, p. 31-36

MENÉNDEZ, Agustin Jose. Editorial: A European Union in Constitutional Mutation? In: European Law Journal. Oxford: John, Wiley and Sons, V.20, n°2, mar. 2014, p. 127-141.

MILOŠEVIĆ, Velibor. Use and Limitations of the Reserve Requirement Policy in Montenegro. In: Journal of Central Banking Theory and Practice, Podgorica: Banco Central de Montenegro, V.3, n°2, May 2004, p. 5-20.

MONGELLI, Francesco Paolo. Working Paper n° 138: "New" Views on the Optimum Currency Area Theory: What is MEU Telling Us? European Central Bank Working Paper Series, Frankfurt, n° 138, apr. 2002

MUNDELL, Robert Alexander. A Theory of Optimum Currency Areas In: The American Economic Review, Pittsburgh: American Economic Association, V.51, n°4, sept. 1961, p. 657-665.

PONSOT, Jean-François. The "Four I's" of the International Monetary System and the International Role of the Euro. In: Research in International Business and Finance, [S.l.]: Elsevier, V.37, May 2016, p.299-308.

SCHOORS, Koen. Should the Central and Eastern European Accession Countries Adopt the Euro Before or After Accession? In: Economics of Planning, [S.l.]: Springer, V.35, nº1, mar. 2002, p.47-77.

SOKIC, Alexandre. Euroisation unilatérale dans les Balkans. In: Bulletin de l'observatoire des politiques économiques en Europe, Estrasburgo: [s.n], V.8, nº.16, juil. 2007, p.20-27.

_____. Cost Efficiency of the Banking Industry and Unilateral Euroisation: A Stochastic Frontier Approach in Serbia and Montenegro. In: Economic Systems, [S.l.]: Institute for East and Southeast European Studies, V.59, n°3, sept. 2015, p.541-551.

SUMMERS, L. H. Distinguished Lecture on Economics in Government Reflections on Managing Global Integration. In: Journal of Economic Perspectives, [S.l.], American Economic Association, V.13, n°2, primavera 1999, p. 3-18.

SVETCHINE, Michel. Kosovo Experience With Euroization of its Economy. In: ANNUAL FIFTH CONFERENCE OF BANK OF ALBANIA: CENTRAL BANKING IN THE TIME OF INTEGRATION, Durrës: 2005.

WINKLER, Adalbert. et al. Official Dollarisation/Euroisation: Motives, Features And Policy Implications of Current Cases.In: Occasional Paper Series, Frankfurt: n°11, feb.2004.

3. Documentos

Acordo monetário entre a União Europeia e o Principado de Andorra, de 30 de junho de 2011.

COMISSÃO EUROPEIA. Comission Staff Working Document: Kosovo 2015 Report. Accompanying the document Communication From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Bruxelas, 2015.

_____. Commission Staff Working Document: Montenegro 2015 Report. Accompanying the document Communication From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Bruxelas, 2015.

COMUNIDADE EUROPEIA. Convenção monetária entre a República Italiana, em nome da Comunidade Europeia, e a República de São Marinho. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, Bruxelas, 27 jul. 2001, C 209/1.

_____. Convenção monetária entre a República Italiana, em nome da Comunidade Europeia, e o Estado da Cidade do Vaticano, representado pela Santa Sé. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, Bruxelas, 25 out. 2001, C 299/1.

CONSELHO EUROPEU. Conselho Europeu de Copenhague: 21-22 de junho de 1993: conclusões da presidência. Bruxelas, 1993.

UNIÃO EUROPEIA. Versão Consolidada do Tratado da União Europeia e do Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia: Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2010.

_____. Decisão da Comissão de 2 de agosto de 2006 que actualiza os anexos da Convenção Monetária entre o Governo da República Francesa, em nome

da Comunidade Europeia, e o Governo de Sua Alteza Sereníssima o Príncipe do Mónaco. Jornal Oficial da União Europeia, Bruxelas, 10 ago. 2006, L219/23.

4. Internet

BANCO CENTRAL EUROPEU. O BCE, O Sistema Europeu de Bancos Centrais e o Eurossistema. Disponível em: <http://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/escb/html/index.pt.html>. Acesso em: 7 abr. 2016.

_____. Subscrição do Capital. Disponível em: <http://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/capital/html/index.pt.html>. Acesso em: 7 abr. 2016.

BLACK, Jeff. Montenegro's Euro Use Sets Bar to Join EU Higher, Coeure Says. Bloomberg, [S.l.], 23 mar. 2015. Disponível em: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-03-23/montenegro-s-euro-use-sets-bar-to-join-eu-higher--coeure-says>. Acesso em: 15 maio 2016.

BOGAVAC, Ana. Montenegro's Peculiar Path to EU Membership. Deutsche Welle, 07 feb. 2013. Disponível em: <http://dw.com/p/17aDK>. Acesso em: 6 abr. 2016.

KUBOSOVA, Lucia. EU to Question Montenegro's use of the Euro. EU Observer, Bruxelas, 8 apr. 2007. Disponível em: <https://euobserver.com/enlargement/24924>. Acesso em: 6 abr. 2016.

MCQUAY, Mark. Can Montenegro Make up for Breaking the Rules on the Euro? Beyond the EU, 25 may 2015. Disponível em: <http://beyondthe.eu/can-montenegro-make-up-for-breaking-the-rules-on-the-euro/>. Acesso em: 10/05/2016.

DO DIREITO INTERNACIONAL AO DIREITO COMUNITÁRIO: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DAS TEORIAS CLÁSSICAS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Luma Teixeira Dias[1]

Resumo

A União Europeia inovou ao fomentar um modelo de integração que transcende o âmbito econômico, envolvendo todo um arcabouço político, social e jurídico para respaldar a interdependência entre seus membros. O presente artigo visa recuperar os principais pressupostos das três teorias clássicas do estudo das relações internacionais — Realismo, Liberalismo e Institucionalismo — para colocar à prova o potencial explicativo destas diante da análise do processo de evolução do Direito Internacional Público, perpassando pelo Direito Comunitário até a consolidação do Direito da União. Será possível que os paradigmas tradicionais ainda consigam explicar os padrões das relações internacionais, sobretudo no campo do direito? Teriam essas teorias encontrado limites, fragilidades e contradições no momento de sua aplicabilidade a acontecimentos imprevistos? Para responder a essas indagações, o recorte temporal deste ensaio percorrerá um período histórico que vai desde a Primeira Guerra Mundial até alcançar o funcionamento da União Europeia dentro do formato de integração que se reconhece na contemporaneidade.

Palavras-chave

Direito Internacional; Direito Comunitário; Teorias de Relações Internacionais; União Europeia; integração.

Introdução

Por meio deste artigo, pretende-se percorrer os principais eventos do século XX em busca de compreender a origem do surgimento do Direito Comunitário da União Europeia — o qual, mais à frente, convencionou-se chamar de Direito

1 Graduanda do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio de Janeiro, onde também é pesquisadora do Laboratório de Estudos do Tempo Presente (TEMPO), do Instituto de História, coordenado pela Professora Doutora Silvia Correia. Ademais, é pesquisadora do Laboratório de Simulações e Cenários da Escola de Guerra Naval, com foco em Geopolítica da América do Sul e Caribe.

da União — através da exposição dos acontecimentos históricos que dimensionam o contexto de desenvolvimento do sistema jurídico internacional, sempre intercalados com as teorias clássicas de relações internacionais — Realismo, Institucionalismo e Liberalismo — a fim de, paralelamente à trajetória deste ramo do direito, refletir acerca da validade científica destas teorias enquanto paradigmas do estudo das relações internacionais. Será possível que ainda consigam explicar e prever os padrões das relações internacionais, sobretudo no campo do direito?

Tratando-se de instituições do direito, sabe-se que a história do Tribunal Penal Internacional tem início ainda no século XIX, através da iniciativa do jurista suíço Gustav Moynier, que trouxe a proposta de criação de um tribunal permanente para o julgamento de crimes cometidos por indivíduos na guerra franco-prussiana. Com relevância amplamente reconhecida e ratificada pelo Estatuto de Roma, o TPI possui, hoje, consagrada competência para julgar casos de genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e crimes de agressão, representando um grande passo rumo à consolidação de direitos humanos universais.

Apesar de este ser um marco recente na trajetória do Direito Internacional, a análise que se segue adotará as Grandes Guerras Mundiais como ponto de partida, por entender que, paradoxalmente (ou devido) ao potencial destrutivo dos conflitos em curso, durante este tempo foi quando diversas personalidades políticas do governo, da justiça e da sociedade civil estiveram mais intensamente engajadas em torno da criação de organismos capazes de fomentar a paz e a estabilidade entre as nações.

O Direito Internacional Público encontra-se ancorado em fontes tais como a jurisprudência, o costume, a doutrina, os tratados, princípios gerais e os atos unilaterais dos Estados, de modo que a maioria dos países trafega por um conjunto de regras formal e informalmente estabelecidas no âmbito supranacional, o que — pelo menos teoricamente — garante a relativa uniformidade dos direitos e deveres de cada um dos atores (numa perspectiva realista, considera-se que os Estados-nação são os principais atores da sociedade internacional, em detrimento dos indivíduos e das organizações não governamentais).

Contudo, devido à ausência de um poder central moderador das relações internacionais, o que caracteriza a sociedade de Estados como anárquica[2], a

2 Sustenta-se em geral que a existência da sociedade internacional é desmentida em razão da anarquia, ou seja, da ausência de governo ou de regras. [...] Ao contrário dos indivíduos que vivem no seu interior, os estados soberanos não estão sujeitos a um governo comum, e que neste sentido existe uma "anarquia internacional" [...]. Devido a essa anarquia, os estados não formariam na verdade um tipo de sociedade, o que só poderia acontecer se eles estivessem sujeitos a uma autoridade comum. [BULL, Hedley. A sociedade anárquica. Brasília/São Paulo: Editora da UNB/IPRI/Imprensa Oficial do Estado, 2002]

verdadeira eficácia do Direito Internacional é questionada de forma contundente, haja vista que muitas das disposições não têm caráter vinculante, ou seja, não obrigam os Estados a cumprir as recomendações dadas nem os penalizam.

As constantes transformações nos cenários de política externa por vezes evidenciam as fragilidades dos consensos teóricos estabelecidos, colocando em voga novos questionamentos e análises. Diante disso, faz-se pertinente a indagação: é possível que as teorias clássicas de relações internacionais consigam ilustrar a trajetória de evolução do Direito Internacional para o Direito Comunitário? O recorte político-geográfico deste trabalho se dá no seio da União Europeia. Portanto, traçando o contexto de integração dos países e indicando a maneira através da qual as teorias podem ilustrar os acontecimentos que os envolveram ao longo da história, pretende-se explicar a trajetória do surgimento do Direito Comunitário Europeu à luz do estudo das relações internacionais. O desenvolvimento deste artigo é dividido em três partes, de modo que a primeira abordará o Direito Internacional no Período Entreguerras; a segunda partirá do período posterior à Segunda Guerra, passando pelo processo de recuperação do continente europeu após os destroços do conflito e ilustrando o quadro de bipolaridade para, na terceira parte, continuar com a lógica de aplicação das teorias de relações internacionais ao formato do Direito Comunitário Europeu como se conhece hoje, a partir do contexto posterior à Guerra Fria.

1. O Direito Internacional no Período Entreguerras

O processo de conscientização quanto aos problemas advindos de conflitos armados encontra raízes no Direito Penal Internacional, anterior à Primeira Guerra Mundial. Contudo, fazendo-se uma análise dos acontecimentos de escopo internacional ocorridos ao longo do século XX, a começar pela II Guerra Mundial, aqui entendida como uma continuação da primeira, pode-se dizer que a eclosão deste conflito evidenciou o fracasso do Tratado de Versalhes (1919) enquanto acordo cuja pretensão era instituir a paz entre as potências.

A Carta do Tratado de Versalhes, assinada por 44 Estados, foi a responsável por institucionalizar a criação da Sociedade das Nações, de modo que, em 1920, a sede da organização foi estabelecida em Genebra, na Suíça. Com assumida influência dos Quatorze Pontos de Wilson, a convenção propunha, além de pesadas indenizações à Alemanha por esta ter sido a causadora da I Guerra, a reorganização das relações internacionais e a implementação de aparatos para a manutenção da ordem.

Sob a ótica do Liberalismo das relações internacionais, os Estados são meros representantes das vontades que partem, na verdade, dos indivíduos. Dessa forma, os Estados não são sujeitos do Direito Internacional, mas representam indivíduos e grupos que o são. “O Direito Internacional tradicional, afi-

nal, impõe um dever de implementação interna, exigindo que os Estados façam quaisquer mudanças legais internas necessárias a fim de se conformar com a sua obrigação internacional."[3]

Os conceitos liberais encontram no pensamento de John Locke (no que diz respeito ao contrato social), Montesquieu, Adam Smith (sobretudo na apologia segundo a qual o mercado se autorregula), Immanuel Kant e Hugo Grotius a sua maior representação teórica. Estes últimos, ainda, servem de base à teoria institucionalista, por considerarem o Direito Internacional e as instâncias supranacionais instrumentos viáveis para promover a estabilidade.

Com a eclosão da Segunda Guerra, a teoria liberal das relações internacionais pode ser interpretada como uma vertente de pensamento em relativo descrédito: ao preconizar que quanto mais intenso for o nível de interação econômica, maior será a estabilidade regional e a propensão à cooperação entre os países com vistas à paz, esta teoria foi incapaz de conjeturar o ímpeto para a guerra apresentado por nações que, desde então, já mantinham um nível elevado de interdependência comercial. Além disso, a premissa de que Estados democráticos teriam menor probabilidade de atear guerras também se mostrou insuficiente para explicar o cenário que se apresentava.

Ou seja, o grau de integração econômica não foi elemento de coesão suficiente para fazer os Estados ponderarem sua força bélica a fim de evitar conflitos violentos e, a despeito das promessas liberais, constata-se o surgimento de problemas vinculados a esta mesma globalização que supostamente estimularia a prosperidade: narcotráfico, terrorismo, desequilíbrios ambientais, crises migratórias, xenofobia, má distribuição de recursos e especulação financeira são exemplos de questões que protagonizam as bases do pensamento crítico pós-moderno ao Liberalismo.

Em paralelo ao acirramento dos conflitos armados, o moderno Realismo possui raízes nos EUA, ancorando-se principalmente no pensamento de Edward H. Carr (1892-1982) e, mais à frente, no de Hans Morgenthau (1904-1980), Kenneth Waltz (1924-2013) e Henry Kissinger (1923), os quais adotam o referencial pessimista acerca da natureza humana com base nas ideias de Thomas Hobbes (1588-1679). Esta natureza humana intrinsecamente má é determinante para delinear as deliberações dos Estados frente à política externa.

No Período Entreguerras, a teoria realista das relações internacionais, por sua vez, ganha embasamento empírico na medida em que o cenário global é marcado por disputas de poder, influência e território, de modo que cada

3 "Traditional international law, after all, imposes a duty of domestic implementation, requiring states to make whatever domestic legal changes are necessary to conform with its international obligation." (BROWNLIE, Ian. *Principles of Public International Law*. Oxford University Press. 7th ed., 2008).

país incrementa sua capacidade militar e bélica a fim de lutar pela garantia da sobrevivência das próprias potências frente aos ataques mútuos. Basicamente, enquanto os liberais focam na maneira pela qual a interdependência pode influenciar a cooperação entre os grupos, os realistas voltam o olhar para a balança de poder. Para estes últimos, os Estados interagem em sociedade de acordo com certas convenções como a diplomacia, o Direito Internacional e a própria guerra, uma vez que o sistema interestatal é marcado pela anarquia. Em 1933, por ocasião da Conferência de Montevidéu[4], os Estados-nação ganham o caráter de sujeitos de Direito Internacional, reforçando um preceito substancial do Realismo:

> O Estado é o principal componente do amplo fenômeno personificado da interação internacional. Como peça-chave na relação sujeito-objeto, o Estado tem centralidade e prerrogativas unívocas que o distingue, de forma pontual, de outros atores internacionais.[5]

Apesar de amornados, os ideais liberais não foram descartados e, em 1941, é lançada a Carta do Atlântico, sob a liderança de Winston Churchill, por parte do Reino Unido, e de Franklin Roosevelt, representando os Estados Unidos. Neste momento, foram implementadas as bases iniciais do que se tornaria a Carta das Nações Unidas, pois somente em 1945 é que os 50 países presentes na Conferência sobre Organização Internacional, em São Francisco, realizam a assinatura da Carta, cujo formato de documento já integrava a criação da Corte Internacional de Justiça.

Segundo Guimarães[6], a teoria liberal trata da primeira visão na qual "os Estados soberanos (com a participação maior ou menor de outros atores) tendem à construção de uma sociedade internacional pacífica e equânime, em que todos os Estados e sociedades teriam a ganhar".

Logo em seu Preâmbulo, a Carta das Nações Unidas define o anseio de "estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do Direito Internacional possam ser mantidos". O portal da ONU afirma, sobre o Direito Internacional, que:

---

4 A Convenção de Montevidéu sobre os Direitos e Deveres dos Estados, realizada em 1933, em Montevidéu, capital do Uruguai, estabeleceu os critérios pelos quais um Estado se integra ao Direito Internacional, sendo estes: território definido, uma população permanente, um governo e a capacidade de se relacionar com outras nações.

5 CASTRO, Thales. Teoria das Relações Internacionais. Brasília: FUNAG, 2012.

6 MIALHE, Jorge Luís. Relações internacionais e Direito Internacional numa Sociedade Globalizada: Breves Anotações. Verba Juris ano 7, n. 7, jan./dez. 2008.

> Seu domínio abrange uma ampla gama de questões de interesse internacional como os direitos humanos, o desarmamento, a criminalidade internacional, os refugiados, a migração, problemas de nacionalidade, o tratamento dos prisioneiros, o uso da força e a conduta de guerra, entre outros. Ele também regula os bens comuns globais, como o meio ambiente, o desenvolvimento sustentável, as águas internacionais, o espaço sideral, as comunicações e o comércio mundial. *(Site das Nações Unidas. Acesso em: 10 jun. 2015)*.

A Carta da ONU é o documento mais importante da Organização, na medida em que evoca regras do Direito Internacional que passarão a nortear a conduta dos Estados de maneira prioritária frente a outros acordos, como registra seu artigo 103:

> No caso de conflito entre as obrigações dos membros das Nações Unidas, em virtude da presente Carta e as obrigações resultantes de qualquer outro acordo internacional, prevalecerão as obrigações assumidas em virtude da presente Carta.

Portanto, a Corte Internacional de Justiça surge como principal órgão judiciário das Nações Unidas, com a função de decidir, em concordância com o Direito Internacional, as controvérsias que lhe forem submetidas (Estatuto da Corte Internacional de Justiça, 26 de junho de 1945), aplicando as convenções, o costume, os princípios gerais do direito e a doutrina. É formado, assim, o arcabouço preciso para a aplicação da teoria institucionalista das relações internacionais: de acordo com Robert Keohane, na obra *After Hegemony*, a implementação de regimes diminui os custos de transação entre os países, de modo a promoverem a cooperação entre os Estados. Portanto, instituições são mecanismos necessários para auxiliar os atores na tomada de decisões que dizem respeito à coletividade, ou seja, ajudam a realizar interesses comuns na política internacional, haja vista que incrementam a simetria e melhoram a qualidade da informação que os governos recebem.

Quanto ao Realismo, afirma Keohane[7]:

> No entanto, é necessária uma revisão, porque este não leva em conta que as concepções dos Estados acerca de seus interesses e de como os seus objetivos devem ser prosseguidos não dependem meramente

7 KEOHANE, Robert O. After Hegemony — Cooperation and Discord in the World Political Economy. 2. ed. Princeton: Princeton University Press, 2005.

> dos interesses nacionais e da distribuição de poder mundial, mas da quantidade, da qualidade e da distribuição de informação.[8]

Com o funcionamento da Corte Internacional de Justiça, são estabelecidos padrões legitimados de comportamento e controle para nortear o comprometimento dos Estados, de modo que o Direito Internacional previsto pela Carta das Nações Unidas é uma resposta essencialmente institucionalista à dinâmica de poder: instituições internacionais contribuem para atenuar problemas tradicionais da anarquia internacional ao estimular a cooperação entre os Estados e, além disso, aliviar a falta de confiança e o sentimento de medo mútuo característico deste ambiente. O papel positivo das instituições internacionais para o aumento da cooperação entre os países, no entanto, continua a ser questionado pelos realistas.[9]

2. O pós-Segunda Guerra e a Restruturação da Europa

Dentro das relações internacionais, as concepções de sociedade internacional e de objeto de estudo colocam os pesquisadores ora diante de um paradigma realista simplificador, ora perante novas variáveis a serem consideradas na tradução dos eventos, a partir do surgimento de novos atores no sistema. O fim da Segunda Guerra Mundial deixou um cenário responsável por transformar o princípio ordenador do globo: a dinâmica multipolar tornava-se gradualmente substituída pela bipolaridade, situação em que a disputa de poder era protagonizada, do lado Ocidental, pelos Estados Unidos e, do lado Oriental, pela União Soviética. O lançamento da bomba atômica norte-americana sobre Hiroshima e Nagasaki é um marco simbólico do início do que se conhece como Guerra Fria.

Isto porque a Europa estava duramente devastada e financeiramente enfraquecida com o término da guerra. Segundo VISENTINI & PEREIRA[10]:

> O custo social e econômico da Segunda Guerra Mundial foi elevadíssimo. Além da destruição propriamente dita, foram gastos um trilhão e meio de dólares — ao valor de 1939 durante o conflito, que envolveu diretamente 72 países e mobilizou 110 milhões de soldados. Houve 55 milhões de mortos, 35 milhões de mutilados e 3 milhões de desa-

8 Yet it is in need of revision, because it fails to take into account that states' conceptions of their interests, and of how their objectives should be pursued, depend not merely on national interests and the distribution of world power, but on the quantity, quality, and distribution of information.

9 Conferir JACKSON, Robert e SORENSEN, Georg. Introdução às Relações Internacionais. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2007.

10 VISENTINI, Paulo G. Fagundes & PEREIRA, Analúcia Danilevicz. Manual do Candidato: História Mundial Contemporânea — Brasília: FUNAG, 2010. 352 p.

> parecidos. A maioria das vítimas era constituída de civis. As perdas humanas abarcaram, também, outras dimensões: milhões de crianças órfãs, de pessoas traumatizadas, além de milhões de desabrigados e refugiados devido à própria guerra, despovoamento e colonização com fins políticos, bem como retificação de fronteiras.

Simultaneamente, o fenômeno da globalização dissolve fronteiras tecnológicas e infraestruturais, tornando a cooperação entre os países devastados não apenas viável como necessária. Naquele momento, era inadiável a formação de uma Europa unida, junto à superação de revanchismos. Em meio à situação de "troca de guarda", em que os EUA substituem o Reino Unido enquanto referencial de liderança política e militar do mundo, o projeto estadunidense do presidente Truman se aprofunda no formato do Plano Marshall — ou Programa de Recuperação Europeia — visando à reconstrução dos países aliados através da concessão de empréstimos. Para analisar este cenário, é mandatório recorrer a teorias alternativas, posto que o Realismo falha ao não conseguir impor os limites do materialismo e do pessimismo da natureza humana, enquanto correntes mais contemporâneas já afirmam que a presença de uma anarquia não necessariamente impõe um ambiente de competição, mas que os interesses são ideias e, portanto, podem ser construídos e desconstruídos, mutáveis e readaptáveis, conforme o panorama.

Assim, inicia-se o plano de reestruturação econômica, social, política e jurídica dos Estados europeus. Uma vez cumpridos os objetivos financeiros, tornava-se indispensável o esforço em prol de um complexo jurídico próprio, efetivando o processo de integração e tornando-o autossustentável. E por complexo jurídico próprio entende-se um arcabouço fruto desta união de Estados, um ordenamento de direito da União Europeia, posto que o respaldo do Direito Internacional mostrava-se frágil para consagrar a integração.

Compreendendo o direito como fenômeno social, Nader[11] elucida que:

> A relação entre a sociedade e o direito apresenta um duplo sentido de adaptação: de um lado, o ordenamento jurídico é elaborado como processo de adaptação social e, para isto, deve ajustar-se às condições do meio; de outro, o direito estabelecido cria a necessidade de o povo adaptar o seu comportamento aos novos padrões de convivência.

Sendo assim, o Direito Comunitário encontra bases na constatação da necessidade de cooperação como única forma de reerguer o continente. Então, em 1952, é firmado o primeiro Tratado Internacional de Direito Comunitário na

11 NADER, Paulo. Introdução ao Estudo do Direito. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

Europa, quando Alemanha, Itália, França e os países do denominado "Benelux" (Bélgica, Holanda e Luxemburgo) criam a Comunidade Europeia do Carvão e Aço (CECA), evidenciando que a tentativa de estabelecer um mercado comum seria o primeiro passo para fomentar uma interdependência promissora. Já neste momento, os países concordaram em transferir competências supranacionais à organização, respeitando a autoridade de uma instituição comunitária pioneira para reger as normas relativas à exploração de recursos minerais.

Sobre esta premissa de cooperação comercial regulamentada por uma instituição, economistas desenvolveram o argumento acerca da diminuição dos custos de transação[12], e a teoria institucionalista das Relações Internacionais apropriou-se deste conceito para explicar o papel das instituições. "Assim, esta nova literatura institucional, apesar de enfatizar o interesse próprio como os realistas fazem, [...] foi apelidada de neoliberalismo e institucionalismo neoliberal por causa da ênfase na cooperação e nas instituições".[13]

O consultor econômico e político francês Jean Monnet foi o responsável, junto a Robert Schuman, ministro de Negócios Estrangeiros da França (1948 a 1952), pela idealização do projeto de fusão da indústria pesada da Europa Ocidental, através do Plano Schuman, cuja data de divulgação — 9 de maio de 1950 — é hoje considerada o marco de nascimento da União Europeia. A partir de 1957, as instituições derivadas da CECA fundiram-se na Comunidade Econômica Europeia (CEE). Além disso, o Tratado de Roma que a originou também previu a criação da Comunidade Europeia de Energia Atômica — Euratom.

Com estes últimos, evidenciou-se o anseio de promover uma integração que tivesse maior caráter político, transcendendo o âmbito econômico: através da implementação de políticas comuns em setores estratégicos, tais como energia, transportes e agricultura, e da redução das barreiras alfandegárias, cabia o propósito de uma União Aduaneira. Ademais, a década de 1970 foi marcada pelo choque do petróleo e pela desvalorização do dólar, selados com o fracasso de Bretton Woods. A Europa entrava novamente em crise; mais uma vez, constatava-se a necessidade de endurecer a estrutura de integração, o que foi feito por meio do Ato Único Europeu[14] (1986-1987).

---

12 Os custos de transação nada mais são do que o dispêndio de recursos econômicos para planejar, adaptar e monitorar as interações entre os agentes, garantindo que o cumprimento dos termos contratuais se faça de maneira satisfatória para as partes envolvidas e compatível com a sua funcionalidade econômica. (Conferir Ronald Coase, 1937)

13 "Thus, this new institutional literature, despite emphasizing self-interest as realists do, [...] was dubbed neoliberalism and neoliberal institutionalism because of its emphasis on cooperation and institutions". (STEIN, Arthur. In The Oxford Handbook on International Relations, p. 201—221. Edited by Christian Reus-Smit and Duncan Snidal. New York: Oxford University Press, 2008.)

14 O Ato Único Europeu (AUE) revê os Tratados de Roma a fim de relançar a integração europeia e concluir a realização do mercado interno. Altera as regras de funcionamento das

No início da década de 1990, o mundo acompanha o colapso da União Soviética e reserva a simbologia da queda do Muro de Berlim (1991) a fim de demarcar o declínio da Guerra Fria. Gradualmente desfazia-se o cenário de bipolaridade, o que abriu espaço para que a Europa tornasse a mostrar sua capacidade de coesão. Em 1992, o Tratado de Maastricht congrega as três comunidades (Euratom, CECA e CEE) na estrutura da União Europeia, bem como cria a União Econômica e Monetária, institui novas políticas comunitárias no que concerne à educação, à cultura e à cooperação para o desenvolvimento, além de aumentar as designações do Parlamento Europeu.

Junto aos tratados de Amsterdã (1997), de Nice (2001) e de Lisboa (2007), as competências da União Europeia foram alargadas numa ascendente, de modo que uma série de reformas políticas internas e externas segue possibilitando a eficácia e a supremacia de seu aparato jurídico. Aqui, vale a pena explicar em que consistiu a mudança fundamental sacramentada pelo o Tratado de Lisboa, sobretudo nos âmbitos da política externa e de defesa, já que o próprio termo "Direito Comunitário" começou a cair em desuso depois que o referido acordo entrou em vigor, em 2009. A Comunidade Europeia foi absorvida pela União, através da abolição dos três pilares que a formavam[15] e os Estados-membros caminharam no sentido de que a UE funcionasse de forma cada vez mais distinta do tradicional método comunitário. Gradualmente, os assuntos de alta política do processo de integração ficariam a cargo do modelo supranacional da Comunidade Europeia. No formato de uma União, o conjunto de Estados ganha mais protagonismo e relevância internacional, firmando o bloco como potência global.[16]

Pode-se dizer que inexiste outro caso de integração regional que envolveu tamanho esforço em estabelecer normas supranacionais de organização — todas as constituições do bloco permitem a delegação do exercício de competências ao poder comunitário em detrimento do local, sendo estas respeitadas até que não contradigam os interesses da política interna dos Estados da União Europeia. Em suma, há total primazia do Direito Comunitário (ou, conforme referida mudança, Direito da União) sobre o direito interno, de modo que os Estados reconhecem o partilhamento e as limitações de sua soberania.

---

instituições europeias e alarga as competências comunitárias, nomeadamente no âmbito da investigação e desenvolvimento, do ambiente e da política externa comum.

15 Três pilares: Comunidades Europeias (CE); Política Externa e de Segurança Comum (PESC); Cooperação Política e Judiciária em matéria Penal (CPJP).

16 Conferir SOARES, Antonio Goucha. A União Europeia como Potência Global? As Alterações do Tratado de Lisboa na Política Externa e de Defesa. In: Rev. Bras. polít. int. [on-line]. 2011, vol.54, n.1, p.87-104. ISSN 0034-7329.

3. O Direito da União e a Era Contemporânea

A associação dos países europeus foi ancorada em quatro bases de sustentação: econômica, política, social e jurídica. Consequentemente, esse padrão de organização leva a uma crise de legitimidade do Estado-nação, o qual, percorrendo um caminho divergente dos ditames realistas, deixa de ser ator soberano das relações internacionais. Atualmente, vive-se o estreitamento das comunicações, a complexificação das relações comerciais, a transformação do conceito de fronteiras, de modo que este relativo enfraquecimento do Estado-nação mostra-se mais evidente quando comparado ao modelo proposto em Westfália (1948).

Com a instauração do Direito Comunitário na União Europeia, o ideal kantiano de homogeneização parece próximo quando se percebe sua apropriação pela corrente neoliberal, sobretudo quando se tem um Tribunal de Justiça independente, que se sustenta no auge da globalização financeira. Em confluência com os preceitos do Liberalismo, Nader[17] corrobora: "as necessidades de paz, ordem e bem comum levam a sociedade à criação de um organismo responsável pela instrumentalização e regência desses valores".

Nesse sentido, Lopes[18], sobre a integração da União Europeia, afirma que:

> Não se utilizou a subordinação ou a força para alcançá-la, e sim, o direito. Este, portanto, deve conseguir aquilo que, durante séculos, o sangue e as armas não conseguiram. Só uma unificação baseada no livre arbítrio, em valores fundamentais como a liberdade e a igualdade, preservada e concretizada pelo direito poderá ter um futuro duradouro.

É importante ressaltar a distinção entre o Direito Comunitário e o Direito Internacional Público. O aparato institucional do primeiro advém de tratados internacionais específicos (comunitários), deixando a aplicação das normas sujeitas ao Tribunal de Justiça, órgão que se coloca acima dos Estados-membros. Assim, tem-se uma ordem jurídica autônoma, com vias de garantir a aplicação uniforme e imediata das regras. O segundo, por sua vez, não tem aplicação imediata das diretivas e decisões sob os signatários, além de que suas normas não têm reconhecida supremacia frente ao Direito Nacional: o direito advém de tratados internacionais negociados pelos governos e aprovados pelos congressos, seguidos de ratificação e promulgação, de modo que a incorporação da

17 Id., 1997, p. 22.

18 LOPES, Marcelo Leandro Pereira. O Tribunal de Justiça da União Europeia e a Construção do Direito da União. In: Revista Arquivo Jurídico — ISSN 2317-918X. 2013.

norma do bloco ao Direito Nacional se dá por meio do mecanismo de recepção — este é o caso do Mercosul, por exemplo.

Realistas e institucionalistas particularmente discordam quanto às instituições afetarem ou não a estabilidade internacional. Os primeiros assumem que não; os últimos, que sim. Uma análise realista das relações internacionais poderá argumentar que instituições como o Tribunal de Justiça da União Europeia são meras representações da vontade dos Estados e que estas, juntamente a indivíduos, organizações não governamentais e corporações multinacionais, ainda possuem baixa influência em situações decisivas do cenário internacional. A natureza dos Estados continua a ser agressiva, obcecada pela segurança e pela expansão territorial, de modo que nem mesmo soluções aliadas ao institucionalismo são capazes de conter os ímpetos de competitividade, disputa de poder e sobrevivência.

> Instituições têm um impacto mínimo sobre o comportamento dos Estados e, portanto, trazem pouca garantia para a promoção da estabilidade no mundo pós-Guerra Fria. As três teorias nas quais as instituições estão baseadas são falhas. Cada uma tem problemas em sua lógica causal, e todas as três teorias institucionalistas encontram pouco apoio no registro histórico.[19]

Sob o viés da teoria institucionalista, contudo, a integração da Europa que dá origem a organizações supranacionais tende a afastar os países de situações de guerra, haja vista que o incentivo à cooperação tem influência direta no comportamento dos Estados. Robert Keohane (1993, p.53), por exemplo, afirma que "[...] evitar o conflito militar na Europa após a Guerra Fria depende muito de a próxima década ser caracterizada por um padrão contínuo de cooperação institucionalizada".[20]

Em suma, a atitude de delegar poderes a um órgão supranacional está intimamente ligada a um estágio avançado de integração, o qual pode ser adotado como um espelho ao processo de fortalecimento da América do Sul no âmbito do Mercosul, desde que os processos de limitação da soberania respeitem as idiossincrasias deste continente e os seus estágios de desenvolvimento.

---

19 "Institutions have minimal influence on state behavior, and thus hold little promise for promoting stability in the post-Cold War world. The three theories on which the case for institutions is based are all flawed. Each has problems in its causal logic, and all three institutionalist theories find little support in the historical record". (MEARSHEIMER, J. J. The False Promise of International Institutions. International Security, Vol. 19, No. 3 (Winter, 1994-1995), p. 5-49).

20 "[...] avoiding military conflict in Europe after Cold War depends greatly on whether the next decade is characterized by a continuous pattern of institutionalized cooperation".

Conclusão

O campo das relações internacionais responde à dinâmica dos eventos e historicamente transpõe seu foco de investigação para as transformações da realidade. Depois da Primeira Guerra Mundial e da criação da Liga das Nações, com a ascensão do Direito Internacional, este campo de estudos começa a enfocar no papel das organizações (ver Arthur Stein, 2008). Analisando-se a União Europeia, constata-se que esta representou uma espécie de movimento de vanguarda na conjuntura jurídica internacional ao dispor-se a priorizar a partilha da soberania para constituir, através da concordância dos países-membros, um enquadramento único do direito, feito de normas supranacionais, cujo funcionamento ilustra o conceito de Direito Comunitário e sua primazia.

Tornando à premissa que gerou a problemática abordada por este artigo, a contribuição das teorias de relações internacionais para explicar a dinâmica das transformações no sistema jurídico externo se faz aplicável na medida em que os acadêmicos conseguem traduzir, com um amplo leque de discordâncias e discussões — evidenciando, portanto, a magnitude da lógica dialética da área de estudos internacionais — as motivações dos Estados, dos indivíduos e das organizações quando no momento de analisarem os processos de integração. No entanto, se tratando das teorias clássicas aqui tomadas, o curso dos acontecimentos do século XX evidenciou seus limites, fragilidades e contradições, trazendo à tona a urgência de uma agenda de relações internacionais mais crítica e de alternativas que desafiem a narrativa hegemônica.

Por fim, é necessário ressaltar a importância de visões transdisciplinares no estudo do Direito Internacional, especialmente associadas à história das relações internacionais e à teoria geral desta disciplina, assumindo que, do contrário, forma-se um quadro referencial incompleto acerca da conjuntura na qual o direito atua.

Referências bibliográficas

1. Livros

BROWNLIE, Ian. Principles of Public International Law. Oxford University Press. 7th ed., 2008.

BULL, Hedley. A Sociedade Anárquica. Brasília/São Paulo: Editora da UNB/IPRI/Imprensa Oficial do Estado, 2002.

CASTRO, Thales. Teoria das Relações Internacionais — Brasília: FUNAG, 2012.

JACKSON, Robert e SORENSEN, Georg. Introdução às Relações Internacionais. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2007.

KEOHANE, Robert O. After Hegemony — Cooperation and Discord in the World Political Economy. 2. ed. Princeton: Princeton University Press, 2005.

KLAES, Mariana Medeiros. O Fenômeno da Globalização e seus Reflexos no Campo Jurídico. In: OLIVEIRA, O. M. (Org.). Relações Internacionais e Globalização: Grandes Desafios. Ijuí: Unijuí, 1998.

MIALHE, Jorge Luís. Relações Internacionais e Direito Internacional numa Sociedade Globalizada: Breves Anotações. Verba Juris ano 7, n. 7, jan./dez. 2008

NADER, Paulo. Introdução ao Estudo do Direito. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

ROLAND, Manoela Carneiro. Diálogo entre Direito Internacional e Relações Internacionais na Atualidade. Revista Ética e Filosofia Política — Nº 13 — Volume 2 — Junho de 2011.

STEIN, Arthur. In The Oxford Handbook on International Relations, p. 201-221. Edited by Christian Reus-Smit and Duncan Snidal. New York: Oxford University Press, 2008.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes & PEREIRA, Analúcia Danilevicz. Manual do Candidato: História Mundial Contemporânea — Brasília: FUNAG, 2010. p. 352

2. Artigos

MEARSHEIMER, John. The False Promise of International Institutions. In: International Security, Vol. 19, No. 3 (Winter, 1994-1995), p. 5-49.

SOARES, Antonio Goucha. A União Europeia como Potência Global? As Alterações do Tratado de Lisboa na Política Externa e de Defesa. In: Rev. bras. polít. int. [on-line]. 2011, vol.54, n.1, p. 87-104. ISSN 0034-7329.

3. Jurisprudência

Tratado de Lisboa, Jornal Oficial da União Europeia, C 306, 17 de Dezembro de 2007.

A IMPORTÂNCIA DA IDENTIDADE REGIONAL INSTRUMENTALIZADA NA CIDADANIA SUPRANACIONAL COMO PROJETO DE INTEGRAÇÃO: UMA COMPARAÇÃO INSTITUCIONAL ENTRE MERCOSUL E UNIÃO EUROPEIA

Gabriel de Sá Franca

Resumo

O Mercosul é um bloco regional que, como qualquer formação regional, é muito debatido, sendo comparado à União Europeia, já que é o modelo de integração regional. Contudo, não é correto equipará-los sem antes pensar em sua sociedade formadora. Enquanto existe uma crise que assola o bloco europeu atualmente, no Mercosul essa crise se dá de forma mais sutil e estruturante, afetando os princípios formadores de sua instituição e de seus dispositivos. Só é possível conceber sua pouca eficiência quando se pensa nos valores que definem as sociedades integrantes do bloco, essas que formam a relação indivíduo-Estado que se imprime na cidadania para uma possível identidade para além do espaço nacional, constituindo uma cidadania supranacional. O objetivo do trabalho é, a partir de uma ótica comparativa, mostrar as diferenças no recorte da abordagem indivíduo-institucional das quais o Mercosul poderá se utilizar se seguir em um possível processo de integração total, levando em conta a importância do processo de empoderamento do cidadão supranacional e sua necessária identidade regional para tal.

Palavras-chave

Mercosul; União Europeia; Identidade; Cidadania; Instituições; Sociedade; Valores.

Introdução

O Mercosul e a União Europeia são dois blocos regionais que visam à integração de seus Estados-membros. Um se refere à América do Sul e o outro, à Europa. Apesar desse objetivo primordial em comum — integração regional — muito se diferem em seus princípios, mecanismos e objetivos gerais.

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) é um bloco econômico regional. Estabelecido a partir do Tratado de Assunção, em 1991, ele é hoje o que se percebe como a segunda etapa de um bloco econômico, uma união aduaneira que estabelece uma zona de livre comércio e política comercial comum. Seu objetivo principal é o desenvolvimento econômico dos países-membros a partir de

um incentivo, reduzindo as taxas e dinamizando a circulação de mercadoria, pessoas e serviços (Tratado de Assunção, 1991). Seu modelo institucional é o intergovernamental, no qual não há uma soberania de um país em relação a outro e nem do bloco em relação a todos (Tratado de Assunção, 1991). Dessa forma, a soberania de cada país sobre o que adotar das decisões regionais é mantida. As normas apenas entram em vigor quando todos os países a aceitarem e regulamentarem em seu território. O Executivo torna-se ator principal na política regional, fazendo com que as decisões e acordos sejam acelerados, adiados ou travados a partir de negociações entre os Estados soberanos, por vontades essencialmente políticas. Por causa disso, hoje vive uma crise de eficiência na adesão de políticas comuns por parte dos membros. Todos os países sofrem com crises políticas e econômicas, e seus interesses divergentes impedem a efetiva ação conjunta. Como o bloco é um acordo entre países sem tirar suas respectivas soberanias, a crise não é no bloco, mas nos Estados-membros, levando ao que hoje vemos: uma inatividade no desenvolvimento das políticas econômicas na região em prol da atividade singular de cada país por acordos bilaterais.

A União Europeia (UE) é o bloco regional mais antigo e, teoricamente, mais avançado em termos de integração regional. Com o esboço formado em 1957, dando origem à Comunidade Econômica Europeia (CEE), o traçado institucional atual foi solidificado em 1993 pelo Tratado de Maastricht. Em 2007, deu-se a última revisão dos princípios constitucionais do bloco pelo Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 2009, estabelecendo seus princípios e atuações. Seu grande objetivo é o de unir os povos da Europa, cuja história conta uma longa relação entre si, mas muito conflituosa. Portanto, é pretendido a partir disso a promoção da paz, dos seus valores e do bem-estar de seus povos. O bloco regional possui a última etapa de integração econômica, que é a união monetária. Além da livre circulação de mercadorias, pessoas e serviços e da tarifa externa comum, foi criada uma moeda única para todo o território do bloco (exceto Inglaterra), chamado de Zona do Euro. O sistema institucional criado é supranacional, o que leva os países a cederem parte da soberania sobre determinados assuntos para o que se convencionou chamar de União Europeia. No mais, existe um Parlamento onde representantes de todas as nações integrantes estabelecem as diretrizes do bloco e criam suas leis. As leis são vinculantes e têm o efeito de primazia, o que garante legalmente sua autoridade sobre leis nacionais. A UE é uma instituição autônoma que procura garantir seus objetivos gerais acima dos objetivos particulares (Weber, 1905).

Obviamente, unir povos social e economicamente discrepantes sob um mesmo teto não é fácil e tem suas falhas. Assim, procurando resolver problemas comuns no continente, como o desemprego, e retomar sua importância,

a UE foi criada para também unir e desenvolver a região de forma conjunta. Contudo, desde a crise econômica mundial de 2008, o continente vem tendo dificuldades para manter esse objetivo. A crise na Grécia e o ápice da falta de legitimidade da União levaram esse modelo a dúvidas quanto à sua real eficiência em soluções, já que nenhum país tem total soberania sobre sua política econômica.

Esse panorama geral traçado sobre os dois blocos tem a intenção de levantar algumas questões que serão desenvolvidas ao longo deste artigo. Os blocos claramente têm objetivos e funções distintas, assim como seus mecanismos e seus princípios, portanto, por que compará-los? Isso, na verdade, é bem simples. A União Europeia é um modelo. Bom ou ruim, certo ou errado, ela é o norte de um sistema de integração regional que, após a sua criação, veio a ser a formação ideal de acordo econômico em um continente. Mas o que os levou a diferenciar-se tanto quanto aos mecanismos institucionais? E o que isso nos revela sobre os Estados-membros? Podemos identificar traços nacionais na formação desses dois blocos?

Os modelos a serem seguidos são escolhas políticas, portanto elas carregam a ideologia que melhor convém aos estados integrantes. Certamente, não é possível estabelecer um acordo de integração regional que estabeleça um país hierarquicamente superior aos outros, pois isso iria ferir o princípio básico da formação de um Estado-nação, que é a sua soberania. Porém, dentro de uma premissa da igualdade soberana, há diferentes possíveis nuances quanto à formação institucional e de princípios de um bloco, assim como foi visto acima. Essas estruturas refletem a ideologia política proeminente, essa entende-se como conjunto de valores, crenças e ideias (Dumont, 1966). Isso revela as características das sociedades formadoras de cada bloco, principalmente a partir da relação de seus dispositivos com o cidadão. Trataremos, então, como esses valores que permeiam o cidadão formam e constituem sua relação com a instituição, analisando alteração do nível de identidade e da atividade do indivíduo dentro bloco a partir dos princípios que ele estabelece.

Neste trabalho, buscarei demonstrar como os diferentes tipos de mecanismos e estruturas institucionais, que são influenciados pela cultura política regional, afetam a construção da identidade regional como projeto de integração regional. Para responder a essa pergunta, na primeira parte do artigo veremos como a cidadania pode constituir um projeto institucional de identidade que afete o processo de integração regional analisando características histórico-culturais da formação social das sociedades integrantes de ambos os blocos. Para isso, além de constituir um debate teórico sobre o tema, serão analisados discursos de pessoas entrevistadas sobre o assunto. Na segunda parte do artigo, será feito um debate sobre como os valores formados por tais caracte-

rísticas histórico-culturais transparecem nos princípios dos diferentes direitos estabelecidos nos tratados, afetando a formação e a tomada de decisões das instituições, assim como a sua acessibilidade.

1. A Questão da Identidade Regional/Supranacional

Um Estado soberano é constituído por diversas instituições superestruturais e infraestruturais. Desde o governo até organizações sociais, ele simboliza a perda do poder total pelo indivíduo para uma instituição poderosa, acima de todos e que regula as suas relações (Hobbes, 1651). Contudo, o que define e reafirma as estruturas desse Estado é a sua relação com a parte que, em última instância o constitui, o cidadão. Alterando essa relação, altera-se o tipo de sociedade. A ideologia que permeia a sociedade compõe essa relação, fazendo com que se crie uma ou outra instituição e que ela desempenhe uma ou outra função. Neste tópico veremos como o nível de integração regional, que condiz com o de identidade do indivíduo e, logo, com sua formação como cidadão, para além dos limites nacionais, nos mostra o conjunto de valores dessas sociedades. Começaremos "de baixo para cima".

Um cidadão pleno é aquele que goza de seus direitos civis, políticos e sociais (José Murilo de Carvalho, 2001). É, doravante, aquele que possui suas relações plenas e em total exercício com o Estado e com o espaço em que vive. A formação desse cidadão é o que define uma nação, a partir do exercício da cidadania desse indivíduo, no qual se estabelece sua participação política, apropriação do espaço público e total usufruto dos direitos fundamentais. Coisas essas que constroem e definem a cultura dessa população a partir de um *habitus* (Bourdieu, 1994). Através da criação de determinada cultura e a vinculação de grande parte da população, cria-se uma identidade, sendo essa relacionada ao Estado, uma identidade nacional. A formação da cidadania e, por sua vez, do cidadão brasileiro, é analisada por dois grandes autores: José Murilo de Carvalho e Roberto DaMatta, o primeiro fazendo uma análise histórica e política, enquanto o segundo entra na formação cultural. Fatalmente suas análises são complementares e enriquecedoras para traçar a formação da sociedade brasileira, colocando em contraste com sociedades que tiveram outro tipo de formação quanto à relação indivíduo-Estado (José M. Carvalho, 2001) (Roberto DaMatta, 1997).

Contudo, como levamos a questão identitária sobre a formação da cidadania para um nível que transborde as fronteiras nacionais? E como seria feito em nível regional? Isso implicaria relacionar-se com uma área mais ampla, criando no meio da diversidade dos povos um interesse e sentimento de pertencimento comum, assim como uma relação a uma instituição e sua devida constituição que harmonize e reafirme alguma igualdade entre seus membros; processo análogo à construção de uma nação. Esse debate é bastante exaurido na disserta-

ção de mestrado "União Europeia: A luta pelo reconhecimento identitário e a questão da cidadania supranacional", de Vanessa Capistrano Ferreira (Ferreira, 2013). Ela expõe como o processo de formação da cidadania europeia se dá a partir da harmonização dos povos feita de cima para baixo. Assim, a instituição tenta acabar com os conflitos sociais que, em sua tese, são a força motriz para a transformação e formação do cidadão e da sociedade a ser constituída.

A reflexão gerada a partir da tese de Vanessa Capistrano é relevante para pensar a formação do cidadão para além das fronteiras nacionais, um cidadão regional, e o que isso implica, a partir da forma de integração estabelecida pelo primeiro bloco que propôs tal iniciativa, a União Europeia. Bom ou ruim, a formação dessa cidadania deve tomar um debate anterior e mais imediato para o ponto que tentamos esclarecer: existe de fato uma identidade europeia? Se sim, como a forma que o cidadão se relaciona com esse sistema regional transborda os valores de sua sociedade primeira, como ele se relaciona com a instituição e com as leis? Para isso, é de muito interesse o artigo de Jochen Roose "How European is European Identification?" (Roose, 2010). O sociólogo questiona a existência de uma identidade europeia que seja realmente forte quando comparada com os níveis de identificação de pessoas de outros continentes e os seus respectivos. Sua fonte é um questionário aplicado pelo Eurobarômetro em diferentes localidades do globo para saber o quanto as pessoas se identificam com seus continentes, baseando-se na variante "How close do you feel to (continent)?", tendo como respostas possíveis "very close", "close", "not very close" e "not close at all". Dessa forma, ele percebeu, analisando os resultados, que, na Europa, as pessoas têm menor identificação com seu continente do que na América do Sul ou do Norte. Assim, ele elabora uma ideia de que o sentimento de uma maior identificação na Europa, a partir da formação de uma cidadania, é algo relativo a si próprio, devido ao passado de intensos conflitos entre as nações que dela fazem parte. Além disso, levanta outra importante questão: Europa para quem? O perfil das pessoas que afirmam ter algum vínculo de identidade com o continente é aquele que de alguma forma é beneficiado por isso. Seja uma pessoa rica que se beneficie com a Zona do Euro, seja um estudante que tenha incentivo de viagens e contato com outros de diferentes nacionalidades. E ele afirma: os maiores entusiastas quanto ao sentimento europeu são os jovens. Põe-se em xeque, então, uma real identidade continental.

1.1 Identidade e Cidadania

Pode-se refletir se a relação identitária se dá de fato com o continente. Obviamente, a União Europeia está vinculada com a Europa, mas ela não é a Europa. Assim como o Mercosul não é a América do Sul. A identidade deve ser vinculada ao seu sistema de integração, no caso os blocos regionais, pois são eles que

criam os mecanismos institucionais e premissas legais que estabelecem as normas comuns. São esses que têm um papel ativo ao estabelecer o contato entre os povos, assim como a promoção de uma possível identificação entre si sob um teto comum. Dessa forma, pode-se dizer que a identidade europeia está vinculada diretamente à cidadania europeia, pois essa é a relação indivíduo-instituição gerada sob determinadas normas e embutidas de determinados valores. Para isso, apliquei um outro questionário, em 2015, a alguns europeus de meu convívio e a pessoas que eles indicaram, totalizando 10 entrevistas, que altera a concepção de pertencimento para essa via institucional. Dentre as repostas dos entrevistados, há uma de muito interesse em destacar. À pergunta "Você se considera cidadão europeu? O que isso significa para você?", a entrevistada, oriunda de Portugal, respondeu:

> Ser cidadão europeu significava, acima de tudo, deixar quaisquer pretensões nacionalistas e aprender a conviver numa Europa que já não é — nem deve querer ser — o centro do mundo. Estando a Europa na situação que está, devido à crise, parece-me difícil acabar com hostilidades entre países, embora não cheguem a um nível militar como dantes. Mas hoje já me é impossível dissociar "ser portuguesa" de "ser europeia" — quem consegue ver aí uma dualidade só o pode fazer através de ficções de um Portugal completamente independente que já deixou de existir.

Na fala da entrevistada, podem-se perceber duas coisas. A primeira é para dar razão ao sociólogo, pois o perfil da entrevistada, estudante de faculdade, jovem e que já entrou em contato com pessoas de diversas nacionalidades, representou exatamente um perfil que ele traçou como alguém que defenderia a identidade europeia. A segunda é que a expressão "ser europeia" está diretamente ligada à União, não à Europa como um todo, pois a identificação está vinculada à cidadania.

À pergunta "O que significa União Europeia?", outra entrevistada, com o mesmo perfil da anterior, mas dessa vez francesa, respondeu: "É um sistema político e jurídico e um sistema de valores (democracia, Estado de Direito, liberdade...)". Aparece aqui o sistema de valores, que, em termos do antropólogo Louis Dumont, seria a ideologia. A relação entre o Estado e o indivíduo sé dá através desse sistema de valores compartilhado por sua sociedade, é ele que o define. Sendo assim, esse sistema, quando em nível supranacional, só abrangerá sob um mesmo teto institucional aqueles Estados que compartilham tais valores, pois criarão normas que farão a identidade cidadã ser aceita. Sobre ser a favor da entrada da Turquia na União Europeia, ela respondeu:

> Sim, a Turquia já está na CEDH, do programa Erasmus, e faz parte integrante do continente europeu. Eu acho que a Turquia teria um peso muito grande na UE, sobretudo de um ponto de vista econômico e geopolítico (está à fronteira do continente europeu, do continente eurasiático e do continente árabe, então tem um papel fundamental para a luta contra o terrorismo, mas também pelas questões energéticas). Mas eu acho que a Turquia não pode entrar pelo momento na UE porque não respeita ainda todos os critérios democráticos que constituem as bases da UE (os critérios de Copenhague).

Apesar do grande peso econômico que a Turquia teria sobre a União, existe uma precaução quanto à sua entrada porque ela não compartilha dos mesmos valores que os outros países. Sobre a pergunta "Qual país é culturalmente mais parecido com o seu?", 100% dos entrevistados responderam algum outro país que já pertence à União.

A cidadania sob o escopo regional do Mercosul, por sua vez, não possui o mesmo efeito. Para pensar a integração do bloco entre seus países-membros, pensei em perguntar a pessoas ao meu redor (de maneira informal, para conseguir uma resposta espontânea) se somos sul-americanos ou latino-americanos. A maioria defendeu sua identidade latina. A resposta mais reveladora, porém, partiu de uma entrevistada europeia: "Já viajou para algum país? Qual?", foi a pergunta. "Sim. Europa (Inglaterra, Portugal, Espanha, Itália, Bélgica, Holanda, França, Irlanda) e América Latina (Brasil, Argentina, Chile, Bolívia)", ela respondeu. Enumerando países que geograficamente pertencem à América do Sul (sendo dois membros do Mercosul e dois associados), ela os listou como "América Latina".

2. Os princípios das Superestruturas como Forma de Reafirmação Normativa da relação Indivíduo-Estado

Quais são, então, os princípios que os blocos carregam e transbordam esses valores para além da fronteira nacional? Quais são esses valores? Eles transparecem valores nacionais? Como podemos pensá-los no Mercosul?

Louis Dumont foi estudar a Índia para entender a sociedade tradicional. O principal valor desta, como ele percebeu, é a hierarquia (Dumont, 1966). Ao definir o outro, definimos a nós mesmos. Assim sendo, ao definir a Índia, ele define o que seria supostamente o seu oposto, o mundo ocidental. Ele vê a sociedade moderna como o oposto da sociedade tradicional, tendo então seu principal valor a igualdade. Os países europeus constituintes da União compartilham desse valor. Esse permeia completamente a sociedade, refletindo na construção de suas instituições burocráticas (Weber, 1905). Assim, a União reflete esse valor comum que forma a cidadania europeia.

Não quer dizer, contudo, que o Mercosul seja seu oposto e reflita o valor de uma sociedade tradicional. Para pensá-lo, pode-se pensar em seu maior integrante em termos territorial, populacional e econômico, o Brasil. Para isso, Roberto DaMatta consegue nos mostrar no cotidiano dos cidadãos como foi construída uma sociedade híbrida, que tem elementos modernos e tradicionais, trazendo consigo valores hierárquicos e igualitários. O caráter hierárquico se revela quando tentamos burlar as instituições igualitárias que implantamos aqui. A pobre adesão aos valores igualitários se dá devido à histórica construção de uma sociedade hierárquica, cujo modernismo não foi conquistado, mas imposto aos cidadãos, criando uma sociedade "nem lá, nem cá". A falta de participação da população brasileira na definição de sua sociedade criou tal característica híbrida, em que os cidadãos não têm participação efetiva na condução do Estado. Principalmente em relação às leis, existe um distanciamento muito grande entre o indivíduo e o poder público, levando a pouca ou nenhuma participação e nem reconhecimento com elas. José Murilo mostra como a cidadania brasileira foi sendo adquirida de forma diferente da europeia. Primeiramente, porque a "ordem natural" seria conquistar os direitos civis, então políticos e daí sociais. No Brasil, os direitos sofreram idas e vindas, sendo dados e tirados por mais de uma vez em nossa história republicana, com a última rearticulação oferecendo os civis e sociais antes dos políticos. Além disso, pouco foi realmente conquistado por parte da sociedade. Na verdade, foi concedido pelo Estado como uma dádiva à população, criando uma situação de favor e gratidão (Mauss, 1925).

A identidade híbrida, com valores hierárquicos e igualitários simultaneamente, é o que transparece no Mercosul. E tanto o Mercosul quanto a União Europeia reafirmam os respectivos valores através de seus princípios. A política regional é diretamente influenciada pela política doméstica em ambos.

2.1 Os Valores Sociais Transparecidos nos Princípios Estabelecidos nos Tratados

O sistema de integração preestabelece os princípios do bloco. O Tratado de Assunção, ratificado em 1991, define até hoje o bloco sul-americano. No Mercosul, o sistema é da intergovernabilidade. Ele pressupõe uma igualdade dentro do bloco, onde cada nação preserva sua soberania nacional. Ninguém os regula, cada um tem sua vontade respeitada porque não tem um dispositivo supranacional com poder de tomar medidas vinculantes. O bloco se baseia nos princípios do Direito Internacional Público (Marcelino, 2012). Dentre eles, vale destacar o princípio da horizontalidade, assumindo que nenhum país está acima do outro, como definido no sistema da intergovernabilidade. O princípio da reciprocidade é estabelecido no artigo 2º do Tratado de Assunção: "O Merca-

do Comum estará fundado na reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados-parte"[1]. Também, o princípio de conservação pelos Estados-parte de todas as suas prerrogativas constitucionais, estipulando que nenhum país tem de se sujeitar a alguma norma com que não esteja de acordo. Quando se trata de integração regional sob um escopo institucional de um bloco, essa suposta horizontalidade no peso e no respeito à soberania dos Estados nacionais é, na verdade, uma manutenção dos valores de hierarquia travestida pelo princípio da igualdade. A não sujeição a uma instituição que regule a todos de forma homogênea revela a característica heterogênea do bloco, no qual cada país decide as normas que irá incorporar à legislação nacional. Através da suposta igualdade, os Estados-membros mantêm a hierarquia nacional, se sujeitando às leis que melhor apetecem a esse corpo burocrático soberano. Isso faz com que as decisões do bloco e o avanço na integração fiquem paralisados por muito tempo, já que não há uma instância que busque o desenvolvimento geral da região, criando-se intensas disputas na defesa do interesse de cada parte.

A própria tomada de decisões e o estabelecimento de normas no Mercosul fazem transparecer seus valores nacionais. Os órgãos de decisão são o Conselho do Mercado Comum (decisões), Grupo do Mercado Comum (resoluções) e Comissão de Comércio (diretrizes). Os órgãos decisórios são compostos por membros dos Estados que defendem seus interesses, não existe um órgão que defende o interesse do bloco. É um órgão executivo, composto por representantes de executivos nacionais. Um claro valor presidencialista compartilhado pelos países-membros, que têm como característica um Executivo forte.

O processo de incorporação da norma do Mercosul deveria ser feito após todos terem realizado o trâmite interno, de forma simultânea (baseado no Direito Internacional Público). Porém, na prática, cada um faz seu trâmite e entra em vigor no país por si próprio, quando melhor lhe convém, fazendo com que ela possa estar em vigor na Argentina, mas não no Brasil. Assim, quando a pessoa física ou jurídica pode invocar uma norma? A secretaria do Mercosul divulgou as normas já incorporadas e em processo de incorporação (quem já tinha efetivado em seu país). Tal atitude foi rejeitada porque poderia comprometer um ou outro Estado por ser apontado como aquele que está atrasando a entrada da norma em vigor. Então, não há mais lista divulgada, não se sabe quais normas podem ser invocadas, estão apenas nas mãos do Executivo, ou seja, do Estado. Aqui vemos o claro distanciamento da relação entre cidadão e lei. Essas, no nível regional, são feitas para o Estado, não para o cidadão. Esse distanciamento também afeta a informação, porque, como se pode ver, assim como um problema brasileiro, existe um problema regional de transparência,

1 Citação do Artigo 2 do Tratado de Assunção, 1991.

uma clara reprodução dos vícios nacionais em instância regional. É preferível não prejudicar politicamente um país a estabelecer uma rede informativa sobre os benefícios legais para o "cidadão mercosulino".

A passagem da sociedade tradicional para a sociedade moderna se dá através da burocratização de suas relações (Weber, 1905). Quando se criam instituições burocráticas dentro de uma sociedade historicamente tradicional, o efeito não é o mesmo. As relações que se estabelecem com essas tornam-se deturpadas, formando um tipo diferente de relação indivíduo-Estado. Essa relação permeia a formação do Mercosul: não existe a primazia, nem a aplicabilidade imediata, mas existe o efeito direto. Buscam atingir os indivíduos, mas ficamos completamente dependentes dos Estados.

Na União Europeia, o sistema de integração é o Supranacional. Através dele, seus integrantes cedem uma parte de sua soberania, sobre determinados assuntos, a essa instituição. Existe o princípio da primazia, direito da UE sobre o direito dos Estados-membros. Outro princípio característico da supranacionalidade é o princípio da aplicabilidade direta em suas leis, "isto significa que o Direito Comunitário não requer nenhuma medida nacional para que o ato tenha força obrigatória no país-membro" (Gutier, 2012). Vale ainda ressaltar o princípio do efeito direto, que "significa que os particulares dispõem de uma proteção suplementar, pois, para além da proteção que gozam dentro da ordem jurídica comunitária, beneficiam-se indiretamente de proteção nas ordens jurídicas dos Estados-membros por força da aplicação do Direito Comunitário" (Gutier, 2012). As normas estabelecidas pela União devem ser reconhecidas e respeitadas por todos os seus integrantes. Aqui, mostra-se um efeito inverso do que se estabelece no Mercosul. Uma hierarquia determina a igualdade. Essa é a igualdade perante a lei, e com essa relação garante-se a homogeneidade. Suas normas foram diversas vezes atualizadas e ampliadas, sendo sua última revisão feita pelo Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 2009 (inclusive, houve a tentativa de se estabelecer uma constituição europeia comum). Ela tem sua norma jurídica própria.

> "A União baseia-se, de acordo com a proposta da Convenção, nos valores de respeito da dignidade humana, de liberdade, de democracia, de igualdade, de Estado de Direito e de respeito dos direitos do Homem. Estes valores, que são enunciados no artigo I-2. °, são comuns aos Estados-membros."[2]

2 Texto retirado do site <http://europa.eu/scadplus/european_convention/objectives_pt.htm>. Acesso 30 maio 2016.

O órgão executivo da União Europeia, a Comissão Europeia, não possui tantas prerrogativas quanto seu equivalente no Mercosul. Ela pode apenas enviar propostas de leis para que o Parlamento avise. Mas a Comissão possui dispositivos igualitários fundamentais. Pode-se acioná-la para denunciar casos de excessos ou não cumprimentos de leis da União, cujas denúncias o tribunal irá julgar. E a Comissão, por si, pode denunciar e levar algum caso ao Tribunal Europeu. Além disso, existe um dispositivo chamado Iniciativa de Cidadania Europeia, cuja ideia é promover a participação de qualquer cidadão de forma ativa na Comissão ao dar a ele o poder de levar uma proposta de lei, desde que tenha um número mínimo de assinaturas.

O Parlamento também cria relação inversa. No Mercosul, ele não tem poder efetivo, diferentemente do que acontece na UE, onde o Parlamento nos últimos anos tem-se mostrado como a principal força decisória quanto à regulação do bloco e suas normas. Os valores novamente se distinguem, sendo o europeu fundamentalmente parlamentarista, em contraposição ao presidencialismo dos sul-americanos. Além do relacionamento direto estabelecido com o cidadão pelo Parlamento Europeu, ele também estipula leis que afetam diretamente o cidadão e são acessíveis a ele, como veremos mais adiante.

2.2 Instrumentos Institucionais

A relação do cidadão com o bloco se dá por duas vias institucionais: o Parlamento e o Tribunal. O perfeito funcionamento desses instrumentos garante a plenitude de seus direitos (sejam eles escassos ou não).

O Parlamento Europeu tem relação direta com seus cidadãos, pois a votação é direta, enquanto no Mercosul, além de ele, o parlamento, ter pouco poder, são eleitos seus constituintes por votação indireta, com exceção do Paraguai. O voto é um instrumento de poder que garante os direitos políticos do cidadão, e é por meio daquele que esse se faz representado. Pelo fato de não poder eleger o Parlamento e de não haver uma transparência e acessibilidade das leis, o cidadão não consegue estabelecer uma relação plena com o Mercosul, diferentemente do que acontece na União.

O Tribunal é a forma de fazer as leis serem cumpridas, de regular as relações e de evitar excessos ou puni-los, sejam os que forem cometidos por parte do Estado, por parte da instituição regional ou por particulares. O Tribunal Permanente de Revisão (Mercosul) reforça tudo o que já foi dito aqui. Os juízes não atuam em um estabelecimento físico permanentemente. A cada caso, eles são convocados para o julgamento e então retornam para suas atividades particulares (em suas profissões). Esse sistema mostra como o número de casos não é tão significativo, pois eles não exercem tal função de forma integral. Mostra também como o acesso por parte dos cidadãos dos países-membros é

deficitário. Os casos que se tem conhecimento são 16 de 1999 até 2008. Não há acesso a seus conteúdos, mas todos classificam as partes no julgamento como sendo dois países. Além disso, o tribunal tem uma forte tendência a assegurar os princípios econômicos estabelecidos nos tratados, o que mostra um julgamento entre países, mesmo envolvendo empresas privadas, visando normas pró-Estado.

O Tribunal europeu é dividido em dois. O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), que age como uma corte suprema de última instância, e o Tribunal Geral da União Europeia (TGUE), que age como uma corte de primeira instância. Eles não são acessíveis de forma direta pela população em geral. Porém, o TGU é consultado sobre a determinação europeia quando existe dúvida ou apelação em um tribunal nacional. Esse é o chamado Reenvio Prejudicial, e a decisão do Tribunal não é apenas consultiva, mas tem efeito direto. A Comissão Europeia também pode agir, levando determinado caso ao Tribunal, inclusive por meio de denúncia do cidadão.

A acessibilidade dos casos julgados é fácil. No site do Tribunal Europeu são disponibilizados relatórios sobre suas atuações. O número de casos é muito alto, foram mais de dois mil julgados entre 2004 e 2008[3]. O gênero deles é extremamente diverso, sendo 31 diferentes tipos de casos em matéria de processo.

Conclusão

A ótica comparativa está sendo utilizada na mesma concepção do trabalho de Louis Dumont "Homo Hierarchicus"[4], que procura estudar a Índia e estabelecer um modelo ideal de sociedade tradicional como sendo "o outro" o contraposto da percepção de si próprio. No caso, a percepção de si seria a da sociedade europeia como um ideal de sociedade moderna. Intencionando estudar "o outro" para perceber a si como essa forma de "modelo de contraposto", a União Europeia é tida como um modelo ideal, o que é diferente de um modelo perfeito. O objetivo da comparação é mostrar as diferenças, no recorte da abordagem indivíduo-institucional, das quais o Mercosul poderá se utilizar e seguir em um possível processo de integração total.

Os blocos analisados foram formados a partir de premissas diferentes. Apesar do objetivo de integração regional, o Mercosul busca promover acordos principalmente econômicos, enquanto a União Europeia de fato promove a integração através de acordos que vão para além de relações comerciais.

3 CVRIA, Tribunal de Justiça da União Europeia — Relatório Anual 2008. Luxemburgo, 2009.
4 Referência à obra Homo Hierarchicus: O Sistema de Casta e suas Implicações, 1986, de Louis Dumont.

Os valores que perpassam suas sociedades integrantes, que formam as instituições e crenças nacionais, refletem fortemente na formação da entidade regional, tanto em seus princípios, como em seus dispositivos institucionais. Esses, por sua vez, tendem a se reforçar e garantir sua sobrevivência (Weber, 1905) a partir de seus princípios originários, reafirmando as condutas, os valores e as instituições iniciais. A identidade e, consequentemente, a cidadania supranacional não serão criadas enquanto o bloco regional não promover uma real relação entre indivíduo-Estado (supranacional). O avanço de um sistema de integração depende da criação da identidade regional, pois é ela que irá promover apoio, interação e engajamento de uma integração conjunta, levando a um desenvolvimento total (políticas públicas que promovam a solução de problemas comuns em âmbitos políticos e sociais), para além do desenvolvimento econômico, na região. Para que isso aconteça, é preciso algo além de normas que incluam os cidadãos do bloco, é necessária a criação de mecanismos de empoderamento do cidadão e participação das políticas regionais a partir de voto, transparência, acessibilidade das leis e de recursos judiciários e de incentivos para interação e integração dos povos.

Portanto, a lição que serve para repensar o Estado brasileiro quanto à sua eficiência e cidadania serve para repensar o Mercosul. Não adianta tentar trazer valores de uma sociedade moderna e adaptá-los em uma sociedade híbrida, pois sua história tradicionalista irá corrompê-los (Roberto DaMatta, 1997). A falta de relação entre indivíduo e a instituição é evidente. O cidadão pleno é construção do Estado Moderno e só poderá existir com ele. (José Murilo de Carvalho, 2001).

Referências bibligráficas

1 — Livros

BORCHARDT, Klaus-Dieter. O ABC do Direito Comunitário, ed. Serviço das publicações oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo, 2000.

BOURDIEU, Pierre. Razões práticas: Sobre a Teoria da Ação. Campinas, SP: Papirus, 4. ed., 2003, 224p.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: O Longo Caminho. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 15. ed., 2012, 236p.

DAMATTA, Roberto. Carnavais, Malandros e Heróis. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 5. ed., c1990. 287p.

DUMONT, Louis. Homo Hierarchicus: O Sistema de Casta e suas Implicações. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Brazil) ANPOCS 1986.

MAUSS, Marcel. Ensaio sobre a Dádiva. Forma e Razão da Troca nas Sociedades Arcaicas. Lisboa: 70, 2001. 199p.

WEBER, Max. A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo. São Paulo: Ática, 2008. 167p.

WEFFORT, Francisco Correia. Os Clássicos da Política — Col. Fundamentos — Vol. 1. São Paulo: Ática, 14. ed., 2008.

2 — Artigos

ROOSE, Jochen. How European is European Identification? Freie Universität Berlin, n.19, 2010.

GUTIER, Murillo Sapia. Direito Comunitário Europeu: Princípios Formadores. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3160, 25 fev.2012. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/21150>. Acesso em: 30 maio 2016.

MARCELINO, Emília Paranhos Santos. *Mercado comum do sul — mercosul formação e princípios*. Boletim Jurídico, Uberaba/MG, a. 5, n. 1115. Disponível em: <http://www.boletimjuridico.com.br/ doutrina/texto.asp? id=2891> Acesso em: 30 maio 2016.

3 — Tese

FERREIRA, Vanessa Capistrano. União Europeia: A luta pelo reconhecimento identitário e a questão da cidadania supranacional. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) — Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências, 2013. Orientador: Tullo Vigevani.

4 — Documentos

CVRIA, Tribunal de Justiça da União Europeia — Relatório Anual 2008. Luxemburgo, 2009.

TRATADO de Assunção. 26 março 1991. Disponível em: <http://www.tprmercosur.org/pt/docum/Tratado_de_Assuncao_pt.pdf>. Acesso em: 30 maio 2016.

TRATADO de Lisboa. 13 dez 2007. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf>. Acesso em: 30 maio 2016.

5 — Websites

<http://europa.eu/legislation_summaries/index_pt.htm>. Acesso em: 30 maio 2016.

<http://www.mercosur.int/>. Acesso em: 30 maio 2016.

<http://www.parlamentodelmercosur.org/>. Acesso em: 30 maio 2016.

<http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm>. Acesso em: 30 maio 2016.

<http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>. Acesso em: 30 maio 2016.

<http://www.mercosul.gov.br/o-mercosul-na-vida-do-cidadao>. Acesso em: 30 maio 2016.

<http://www.mercosul.gov.br/o-mercosul-na-vida-do-cidadao/estatuto-da-cidadania>. Acesso em: 30 maio 2016.

<http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/pt>. Acesso em: 30 maio 2016.

PARLAMENTOS COMUNITÁRIOS NOS PROCESSOS DE TOMADA DE DECISÃO E CONTROLE PARLAMENTAR: UMA PERSPECTIVA COMPARADA ENTRE O PARLAMENTO EUROPEU E O PARLASUL

Gabriel Muller Frazão Keller[1]

Resumo

O presente artigo tem por objetivo analisar a participação dos parlamentos comunitários nos processos de tomada de decisão e de controle parlamentar no âmbito institucional da União Europeia e do Mercosul. É escopo, também, a análise dos mecanismos de concretização do princípio da representação política, particularmente a instituição de eleições diretas, no âmbito da ordem política de tais organizações internacionais regionais, em oposição ao alegado déficit democrático das eleições comunitárias. O objetivo do trabalho visa à comparação entre os estágios de desenvolvimento institucional do Parlamento Europeu e do Parlasul, de modo a obter resultados de ordem de direito comparado para questionar a viabilidade do mimetismo institucional do Parlamento Europeu em face da realidade comunitária do Cone Sul. Para tanto, o artigo é divido em duas partes, das quais a primeira investiga o processo de tomada de decisão nos parlamentos regionais e a segunda questiona se há liame entre eleições diretas e aumento da legitimidade democrática no Parlamento Europeu e no Parlasul.

Palavras-chave

Parlamento Europeu; Parlasul; Tomada de Decisão; Controle Parlamentar; Eleições Diretas; Déficit Democrático.

Introdução

Diante das discussões contemporâneas acerca do déficit democrático e do aumento da demanda por participação popular na tomada de decisão, é preciso que se questione sobre os atuais mecanismos de representação das organizações internacionais com aspiração regional[2]. Dentre as organizações interna-

1 Aluno da graduação da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

2 WOJCIKIEWICZ ALMEIDA, Paula; BARRETO, Rafael Zelesco. Direito das Organizações Internacionais: Casos e Problemas. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2014, p. 37.

cionais que se qualificam nessa categoria, indica-se que o objeto deste trabalho permeará os casos da União Europeia e do Mercado Comum do Sul, visto que o primeiro apresenta-se na vanguarda da integração regional e o segundo é relevante pela participação e atuação do Brasil na integração.

O intuito de uma perspectiva comparada entre dois parlamentos de integração regional[3] em momentos históricos distintos possui fundamento, já que o modelo europeu de integração regional tem sido alvo de exportação para as outras tentativas de formação de blocos regionais[4], com especial atenção ao caso do Mercosul. Nesse sentido, deve-se indagar se o modelo de representação democrática e popular consolidado na União Europeia por meio do Tratado de Lisboa[5] serve também aos interesses e demandas da comunidade do Cone Sul.

A fim de possibilitar a realização da perspectiva comparada, o presente artigo é divido em duas partes. Especificamente, busca-se, em primeiro lugar, a análise comparada da função dos parlamentos comunitários no processo de tomada de decisão, com foco nas relações institucionais de legislação, deliberação, fiscalização e controle político (I). Em segundo lugar, discute-se o tema das eleições diretas aos parlamentos e sua contribuição para a superação do déficit democrático e da falta de legitimidade e representatividade (II).

I — Participação dos Parlamentos Comunitários na Tomada de Decisão

De fato, considera-se que o momento histórico do parlamento europeu atual é de notória significância, pois as diversas mudanças institucionais trazidas pelo Tratado de Lisboa têm por objetivo a solução de novos problemas e desafios. Alterações necessárias diante da ineficácia do sistema anterior[6] para solução de questões como a falta de representatividade e a atuação popular, visto que ambas foram retiradas do âmbito nacional com a cessão de competências ao Direito Comunitário[7].

---

3 LUCIANO, Bruno Theodoro. Ainda Eleições de Segunda Ordem? Análise da participação e dos resultados das Eleições Europeias de 2014. In: Mural Internacional, v. 5 n .2, jul-dez. 2014, p. 198-212, p. 2. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/12683/10870>. Acesso em: 20 mai. 2015.

4 DRI, Clarissa F. Limits of the Institutional Mimesis of the European Union: The Case of the Mercosur Parliament. In: Latin American Policy, v. 1, n. 1, jun. 2010, p. 52-74, p. 54. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.2041-7373.2010.00004.x/full>. Acesso em: 31 mai. 2015.

5 RITTBERGER, Berthold. Institutionalizing Representative Democracy in the European Union: The Case of the European Parliament. In: Journal of Common Market Studies, v. 50, n. S1, 2012, p. 18-37, p. 20. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-5965.2011.02225.x>. Acesso em: 19 mai. 2015.

6 Ibid, p. 21.

7 LUCIANO, op. cit., p. 4.

I. 1. O Parlamento Europeu

Com a aprovação do Tratado de Lisboa, estratégia de superação da não aprovação de uma constituição europeia, as competências e poderes do Parlamento Europeu se alargaram[8]. Salienta-se, todavia, que tal expansão acompanhou gradualmente as inovações nos tratados constitutivos. Cita-se, por exemplo, o processo de codecisão, instaurado pelo Tratado de Maastricht e tornado processo legislativo ordinário[9]. Lisboa, portanto, não representou somente ampliação, porém consolidação de um processo de ganho de participação do Parlamento Europeu, iniciado com o Ato Único Europeu[10].

Dentre tais matérias, frisa-se o reforço em questões legislativas e deliberativas (I. 1.1), financeiras e de controle político (I. 1.2), as quais representam a continuidade de fortalecimento do Parlamento Europeu em funções tipicamente do poder Legislativo[11].

I. 1.1. Função Legislativa e Deliberativa

Historicamente, as instituições europeias eram dotadas de forte independência[12], de modo que o Conselho e a Comissão eram privilegiados em competências, enquanto o Parlamento era marginalizado. A fim de alterar esse estado, fez-se uso da pressão interinstitucional[13], tática que visa ao constrangimento dos outros órgãos e pode motivar sanções ou entraves políticos caso a participação do Parlamento não seja conhecida ou considerada, principalmente no âmbito financeiro e orçamentário, como observado na década de 1980[14].

Dentre as funções típicas conquistadas pelo Parlamento Europeu, afirma-se que a maior participação no processo de codecisão, tornado procedimento legislativo ordinário pelo supracitado tratado, intentou transportar as contínuas demandas sociais por maior participação política na União Europeia para

8 COSTA, Olivier. Le Parlement Européen dans le Système Décisionnel de l'Union Européenne: La Puissance au Prix de l'Illisibilité. In: Politique Européenne, v. 2, n. 28, 2009, p. 129-155, p. 134. Disponível em: <http://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2009-2-page-129.htm>. Acesso em: 2 jun. 2015.

9 Idem.

10 ROZENBERG, Olivier. L'Influence du Parlement Européen et l'Indifférence de ses Électeurs: Une Corrélation Fallacieuse? In: *Politique Européenne,* v. 2, n. 28, 2009, p. 7-36, p. 20. Disponível em: <www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2009-2-page-7.htm>. Acesso em: 2 jun. 2015.

11 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 871.

12 COSTA, op. cit., p. 134.

13 LAMENHA, Marion; MEDEIROS, Marcelo de Almeida; PAIVA, Maria Eduarda. Legitimidade, representação e tomada de decisão: o Parlamento Europeu e o Parlasul em perspectiva comparada. In: Revista Brasileira de Política Internacional, v. 55, n. 1, 2012, p. 154-173, p. 160. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292012000100009>. Acesso em: 1 jun. 2015.

14 COSTA, op. cit., p. 134.

o viés institucional. Tais apelos da sociedade europeia têm por fundamento a visão de que a União deveria ser mais do que uma união intergovernamental e tecnocrática, mas também das sociedades europeias[15].

Nesse sentido, argumenta-se que a extensão do processo de codecisão a novas matérias representa uma tentativa de parlamentarização e democratização da política europeia. Isso é comprovado pela equalização entre as competências decisórias do Parlamento, representante dos povos europeus, com o Conselho, representante dos governos europeus[16]. De fato, busca-se garantir ao princípio da legitimidade democrática status constitucional na ordem jurídica europeia[17].

É válido esboçar certos detalhes do processo de codecisão a fim de demonstrar o aumento da participação do Parlamento Europeu. Diz, então, o artigo 294 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) que a iniciativa do processo legislativo ordinário compete à Comissão, a qual apresenta uma proposta ao Conselho e ao Parlamento. Feita a iniciativa, o processo se desdobra em três leituras, na qual a primeira tomada de posição é do Parlamento Europeu[18].

A diferença substancial quanto ao processo de cooperação reside na impossibilidade de *overruling,* por unanimidade, do Conselho para derrogar as decisões do Parlamento[19]. Nota-se que, no processo de cooperação, o Conselho, apesar de dever motivar e justificar suas decisões, não o fazia com seriedade, visto que a decisão final lhe cabia. Tais ações ensejavam protestos e pressões institucionais do presidente do Parlamento[20].

Assim, o processo decisório na União Europeia modificou-se com intuito de redistribuir o poder e seu exercício no âmbito das instituições comunitárias. Tal repartição de competências significa uma tentativa de adequar as instituições a novas realidades e a solucionar novos problemas[21]. A título exemplificativo, cita-se a problemática da falta de representatividade e participação no processo de integração, visto muitas vezes como tecnocrático e intergovernamental.

---

15 LUCIANO, op. cit., p. 4.
16 RITTBERGER, op. cit., p. 18.
17 Ibid, p. 33.
18 Artigo 294(3) TFUE: O Parlamento Europeu estabelece a sua posição em primeira leitura e transmite-a ao Conselho. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PT>. Acesso em: 27 mai. 2016.
19 TSEBELIS, George. The Power of the European Parliament as a conditional agenda setter. In: American Political Science Review, v. 88, n. 1, mar. 1994, p. 128-142, p. 128. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2944886 doi:1>. Acesso em: 15 mai. 2015.
20 Id.
21 RITTBERGER, op. cit., p. 27.

I. 1.2. Função de Controle Político

Outra função típica de poderes legislativos nacionais fortalecida pelo Tratado de Lisboa ao Parlamento Europeu é a atividade de fiscalização e controle político dos outros poderes. Isso pode ser evidenciado na maior participação do Parlamento em questões de indicações e eleições políticas dos outros órgãos e institutos de poder da União Europeia, como a Comissão e o Alto Representante para Relações Exteriores e Política de Segurança[22].

No caso do Alto Representante para as Relações Exteriores e Política de Segurança, o Parlamento Europeu deve transmitir seu voto de concordância[23] ao nome apontado pelo Conselho. É válido mencionar que o Alto Representante também ocupa o cargo de vice-presidente da Comissão.

Quanto à Comissão, o Parlamento elege um dos propostos pelo Conselho para presidência. Convém reiterar que os propósitos desse controle visavam ao restabelecimento da legitimidade da Comissão e de seu presidente, a qual é vista como decadente, distante da sociedade civil e demasiadamente técnica[24]. Evidencia-se, dessa forma, o fortalecimento considerável do Parlamento na participação institucional das decisões políticas, ainda que indiretamente.

É importante destacar que a ampliação de competências do Parlamento Europeu retoma discussões acerca do princípio da subsidiariedade, já que poderes tradicionalmente conferidos às assembleias legislativas nacionais foram transferidos ao escopo da União. Conforme exposto no artigo 5(3) Tratado da União Europeia (TUE)[25] e nos Protocolos n° 1 e n° 2, as ações da União são subsidiárias, isto é, só podem ser tomadas se os Estados-membros não alcançarem suficientemente os objetivos propostos. Como forma de controle político, os parlamentos nacionais podem questionar a adequação de um projeto de lei[26].

---

22 JACQUÉ, Jean Paul; MAUGEAIS, Dominic. Der Vertrag von Lissabon — neues Gleichgewicht oder institutionelles Sammelsurium? In**:** Integration, v. 33, n. 2, abr. 2010, p. 103-116, p. 108. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/24223701>. Acesso em: 7 jun. 2015.

23 Ibid., p. 107.

24 Ibid., p. 108.

25 Artigo 5º (3) TUE: Em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se é na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo, contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=PT>. Acesso em: 27 mai. 2016.

26 Artigo 6° Protocolo n° 2: Qualquer Parlamento nacional ou qualquer das câmaras de um desses Parlamentos pode, no prazo de oito semanas a contar da data de envio de um projeto de ato legislativo, nas línguas oficiais da União, dirigir aos presidentes do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão um parecer fundamentado em que exponha as razões pelas quais considera que o projeto em questão não obedece ao princípio da subsidiariedade. Cabe a cada um dos Parlamentos nacionais ou a cada uma das câmaras de um Parlamento nacional consultar, nos casos pertinentes, os Parlamentos regionais com

Por consequência, criou-se um sistema de alerta precoce, no qual, a depender da matéria, um terço ou um quarto dos parlamentos nacionais pode vetar de modo suspensivo uma iniciativa da Comissão que viole o princípio da subsidiariedade[27]. Assim, tal iniciativa deverá ser reexaminada, não havendo, entretanto, obrigação jurídica de alterá-la, apenas de fundamentação[28].

Semelhante mecanismo de controle político concedido aos parlamentos nacionais consiste no direito de oposição da maioria simples desses sobre os atos legislativos da União emanados do processo legislativo ordinário[29]. É imperativo notar que, afirmada a violação, a proposta legislativa será abandonada se atingido o quorum mínimo de 55% dos membros do Conselho ou maioria dos votos expressos no Parlamento Europeu[30].

Diante disso, a tendência da parlamentarização da União Europeia e o fortalecimento do Parlamento Europeu representam uma possível instabilidade quanto ao sistema triangular[31]. Razão para tanto reside na maior polarização do Parlamento Europeu frente à Comissão, dada a assimetria de diálogo com a expansão de competências do Parlamento. No contexto atual, cogita-se, inclusive, considerar que o Parlamento sobrepõe-se à Comissão, tendo em vista a expansão do processo de codecisão, o qual retira a subordinação do Parlamento Europeu[32].

Vale ressaltar, também, que os parlamentos nacionais realizam esforço conjunto ao Parlamento na função de controle político. Ulteriormente, o princípio da subsidiariedade confere legitimidade democrática aos atos da União. Afirma-se, portanto, que as questões abordadas representam estágio avançado de integração regional que merece atenção e cautela no estudo de outras organizações internacionais de aspiração regional.

---

competências legislativas. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=PT>. Acesso em: 27 mai. 2016.

27 BLUMANN, Claude; DUBOUIS, Louis. Droit Institutionnel de l'Union Européene. 5. ed. Paris: Lexis Nexis, 2013, p. 469.

28 Artigo 7º (2) Protocolo n° 2: Depois dessa reanálise, a Comissão, ou, eventualmente, o grupo de Estados-Membros, o Parlamento Europeu, o Tribunal de Justiça, o Banco Central Europeu ou o Banco Europeu de Investimento, se deles emanar o projeto de ato legislativo, pode decidir manter o projeto, alterá-lo ou retirá-lo. Esta decisão deve ser fundamentada. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=PT>. Acesso em: 27 mai. 2016.

29 BLUMANN; DUBOUIS, op. cit., p. 469.

30 Artigo 7(3)(b) Protocolo n° 2: Se, por maioria de 55% dos membros do Conselho ou por maioria dos votos expressos no Parlamento Europeu, o legislador considerar que a proposta não é compatível com o princípio da subsidiariedade, a proposta legislativa não continuará a ser analisada. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=PT>. Acesso em: 27 mai. 2016.

31 JACQUÉ; MAUGEAIS, op. cit., p. 110.

32 Id.

I. 2. O Caso do Parlasul

O estágio atual de elaboração institucional do Parlamento do Mercado Comum do Sul difere consideravelmente do constatado no Parlamento Europeu. É preciso questionar se o Parlamento do Mercosul deve adotar as mesmas formas utilizadas pelo Parlamento Europeu para alavancar maior participação política e institucional dentro do Mercado. Assim, visa-se à análise da função do Parlasul perante o processo legislativo e de tomada de decisão do mercado comum (I. 2.1).

I. 2.1. Parlasul no processo de tomada de decisão e legislativo

O processo de tomada de decisão atualmente em vigor no Mercosul não reconhece o Parlamento como um órgão decisório. A participação dessa assembleia parlamentar comunitária, cuja sucessão em Parlamento surgiu apenas com a Decisão do Conselho do Mercado Comum nº. 23/05, no processo decisório conta com funções de pareceres e consultas. Anteriormente ao Parlasul, a Comissão Parlamentar Conjunta possuía funções de auxílio no processo de integração de normas e de promoção da integração regional, além de representar os interesses dos parlamentos nacionais em esfera comunitária[33].

Apesar da criação de um novo órgão de deliberação com mais competências que a Comissão Parlamentar Conjunta, não se observa efetivamente uma extensão de poderes do Parlasul de modo a se identificar uma participação no processo decisório do Mercosul. As inovações do Parlasul, portanto, representam o ganho de força institucional dessa instância deliberativa.

Além disso, convém mencionar a proatividade do Parlasul em apoiar a criação de Corte Suprema do Mercosul por meio da Declaração 04/2010[34] e do projeto de norma nº. 02/2010[35] encaminhado ao Conselho Mercado Comum (CMC). Denota-se que há posição institucional no sentido de fortalecer o processo de integração regional. Pode-se notar, entretanto, que a evolução institucional depende majoritariamente dos interesses políticos dos Estados-parte. A tomada de posição do Parlasul significa, em sentido último, um movimento de autonomia frente ao CMC.

Dentre os ganhos de poder político, devem-se comentar o estabelecimento do critério de maiorias para as decisões votadas pelo Parlamento[36], a repre-

33 LAMENHA; MEDEIROS; PAIVA, op. cit., p. 162.

34 Ver: <http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/file/7312/1/decl-04-2010-cortes-supremas.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2016.

35 Ver: <http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/file/7336/1/pn-02-2010-corte-de-justicia.doc>. Acesso em: 27 mai. 2016.

36 MEDEIROS, Marcelo de Almeida; LEITÃO, Natália; CAVALCANTI, Henrique Sérgio; PAIVA, Maria Eduarda; SANTIAGO, Rodrigo. A questão da representação no Mercosul: os casos do Parlasul e do FCCR. In: Revista Sociologia e Política, Curitiba, v. 18, n. 37, out. 2010, p. 31-57, p. 40. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v18n37/04.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2015.

sentação proporcional por população e a possibilidade de formação de grupos políticos, algo que denota o mimetismo institucional com o Parlamento Europeu e a apropriação da exportação institucional europeia[37].

Afirma-se, assim, que, no âmbito do processo de decisão política, o Parlasul não apresenta notórias competências de decisão ou de controle parlamentar sobre as outras instituições comunitárias. Essa realidade, no entanto, torna-se diferente quando se analisam as competências de internalização normativa e de legislação que o Parlamento é dotado. Quanto ao processo de internalização normativa, é válido mencionar que os parlamentos nacionais dos Estados-parte do Mercosul devem aprovar as normas antes de produzirem efeitos na ordem jurídica comunitária[38].

Há, entretanto, o procedimento preferencial de internalização normativa, previsto no artigo 4° (12) do Protocolo Constitutivo do Parlasul[39]. Esse procedimento diverge do processo ordinário, visto que prevê menor quantidade de etapas e circulação interna das normas em tramitação no Congresso Nacional, formalizado pelo artigo 4°[40] da Resolução nº. 1/2011 do Congresso Nacional.

Nesse sentido, verifica-se que a elaboração de pareceres pelo Parlasul possibilita apenas expressar opinião não vinculante. Outra crítica ao processo de internalização é seu distanciamento do princípio do efeito direto das normas de Direito Comunitário. Com a internalização, criam-se entraves burocráticos à aplicação do Direito Comunitário e se impede a identificação do destinatário da norma com o órgão genitor[41]. Assim, afirma-se que a representação parlamentar do Mercosul, embora tenha ganhado novas competências com a criação do Parlasul, não possui uma posição institucional de destaque no processo de integração regional[42].

37 DRI, op. cit., p. 70.

38 MEDEIROS et al., op. cit., p. 40.

39 Artigo 4º (12) Decisão CMC nº. 23/05: Com o objetivo de acelerar os correspondentes procedimentos internos para a entrada em vigor das normas nos Estados-parte, o Parlamento elaborará pareceres sobre todos os projetos de normas do Mercosul que requeiram aprovação legislativa em um ou vários Estados-parte, em um prazo de noventa dias (90) a contar da data da consulta. Tais projetos deverão ser encaminhados ao Parlamento pelo órgão decisório do Mercosul, antes de sua aprovação. Disponível em: <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/normas_web/Decisiones/PT/DEC_023_005_Acordo%20%20Parlamento_PT.PDF>. Acesso em: 27 mai. 2016.

40 Artigo 4° Resolução n° 1/2011 CN: No exame das matérias emanadas dos órgãos decisórios do Mercosul, a Representação Brasileira apreciará, em caráter preliminar, se a norma do Mercosul foi adotada de acordo com os termos do parecer do Parlamento do Mercosul, caso em que esta obedecerá a procedimento preferencial, nos termos do artigo 4, inciso 12, do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2011/resolucao-1-6-junho-2011-610747-publicacaooriginal-132751-pl.html>. Acesso em: 27 mai. 2016.

41 MEDEIROS et al., op. cit., p. 38.

42 LAMENHA; MEDEIROS; PAIVA. op. cit., p. 165.

II — A Representação Popular e Eleições Diretas nos Parlamentos Comunitários

É defendido que a integração regional só é possível com a efetivação e garantia de políticas democráticas como princípios fundamentais das organizações internacionais de aspiração regional. Considera-se que o fortalecimento das assembleias parlamentares regionais significa aumentar o grau de representatividade da política comunitária[43], já que os processos de integração são, muitas vezes, liderados por iniciativas técnicas e executivas.

Quando tais processos se propõem à inclusão das populações locais em suas discussões, legitimam-se democraticamente[44]. A instituição escolhida para representação popular foi o parlamento, ou seja, uma assembleia preferencialmente escolhida por sufrágio universal, direto, secreto e proporcional. Ambiciona-se, nesta segunda parte, analisar se o Parlamento Europeu, em seu estágio atual, demonstra verdadeiro ganho democrático às populações europeias (II. 1.) e se o Parlasul, em momento crítico de convocação de eleições diretas, é capaz de atuar mais intensamente no processo de integração do Cone Sul (II. 2.).

II. 1. Eleições Diretas ao Parlamento Europeu solucionaram o Déficit Democrático?

É válido argumentar que se atingiu grande assiduidade dos eleitores ao momento histórico da conquista de eleições diretas no âmbito das Comunidades Europeias, diante do esforço programático da Comissão em informar e estimular os nacionais a se engajarem numa eleição supranacional[45]. Essa realidade, contudo, apresenta decadência progressiva. O caráter secundário, assim, representa ainda uma forte característica das eleições europeias. Ainda que nas últimas eleições o fator do euroceticismo tenha permitido maior discussão política sobre temas da integração, o observado é uma estabilização da participação[46].

No que tange ao tratamento dado aos sistemas eleitorais, a problemática da carência de legitimidade democrática do Parlamento orbita a falta de uma

43 LUCIANO, Bruno Theodoro. Democracia para além do Estado-nação: eleições diretas na União Europeia e no Mercosul. In: Observador On-Line, v. 9, n. 6, 2014, p. 1-27, p. 2. Disponível em: <http://www.academia.edu/10143898/Democracia_para_al%C3%A9m_do_Estado-na%C3%A7%C3%A3o_elei%C3%A7%C3%B5es_diretas_na_Uni%C3%A3o_Europeia_e_no_Mercosul>. Acesso em: 20 mai. 2015.

44 LAMENHA; MEDEIROS; PAIVA. op. cit., p. 155.

45 LODGE, Juliet; HERMAN, Valentine. Direct elections to the European parliament: a supernational perspective. In: European Journal of Political Research, Amsterdam, v. 8, 1980, p. 45-62, p. 46. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1475-6765.1980.tb00738.x>. Acesso em: 15 mai. 2015.

46 LUCIANO, op. cit., p. 208.

legislação eleitoral uniforme. O sistema eleitoral utilizado para as eleições europeias é dependente do sistema nacional de cada Estado[47], o que não garante total separação da representação comunitária da representação nacional. Em outros termos, gera-se vinculação das campanhas partidárias nacionais com as supranacionais[48]. Há, com isso, impedimento à realização do Parlamento Europeu como espaço de discussão dos anseios dos europeus enquanto União.

Afirma-se, portanto, que o déficit democrático permanece, em razão da baixa assiduidade nas eleições, e continua por razões políticas e institucionais. Nesse sentido, o voto representa uma adesão simbólica ao sistema[49] da União Europeia, visto que o Parlamento não possui poder constituinte nem competências suficientes para controlar o Conselho como faria o Poder Legislativo em âmbito nacional. Um sistema eleitoral unificado para a União Europeia possibilitaria a superação das limitações impostas por questões políticas nacionais, porque os cidadãos europeus poderiam dissociar-se do sistema eleitoral nacional.

II. 2. Convocação às Eleições Diretas no Mercosul

Desde a aprovação do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, já eram previstas convocações para eleições diretas, realizadas por sufrágio universal, secreto[50]. Essa, contudo, não é a realidade dos países-membros dessa organização, principalmente Brasil e Argentina. Ao contrário da realidade europeia, as possibilidades de alcance de mais competências pelo Parlasul são muito restritas, visto que ele não realiza a pressão interinstitucional necessária e prefere não se posicionar institucionalmente[51].

A convocação para eleições diretas objetiva à garantia do princípio democrático no interior do Parlasul, de modo que se busque a aproximação com a representação das populações do bloco[52]. Uma das razões para a fraqueza institucional no Parlasul reside também na tradição histórica sul-americana de privilegiar o poder Executivo em face do Legislativo nas relações políticas internas[53]. O reflexo é visto na baixa motivação do Parlasul a constranger o Conselho. Diante da falta de posicionamento institucional, questiona-se o ganho que as eleições diretas trariam ao Parlamento.

---

47 Ibid, p. 203.
48 ROZENBERG, op. cit., p. 14.
49 Ibid, p. 12.
50 Artigo 6º (1) Decisão CMC 23/05: Os parlamentares serão eleitos pelos cidadãos dos respectivos Estados-parte, por meio de sufrágio direto, universal e secreto. Disponível em: <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/normas_web/Decisiones/PT/DEC_023_005_Acordo%20%20Parlamento_PT.PDF>. Acesso em: 27 maio 2016.
51 LAMENHA; MEDEIROS; PAIVA, op. cit., p. 170.
52 LUCIANO, op. cit., p. 18.
53 LUCIANO, op. cit., p. 17.

De fato, haverá maior legitimidade democrática aos eleitos, visto que o eleitor poderá identificar um responsável pelo mandato, o qual será distinto do realizado internamente[54]. Nesse sentido, o Parlasul exarou e encaminhou, na última sessão ordinária em 23 de maio de 2016, a Proposta de Disposição nº. 200/2016. Busca-se interpretar o artigo 32 do Regimento Interno do Mercosul de modo a considerar o exercício de mandato em parlamentos nacionais incompatível com função de mandatário junto ao Parlasul. Em última análise, deseja-se o constrangimento dos países que não realizaram eleições diretas e à realização de pressão política para maior institucionalização do Mercado Comum[55].

Dentre as questões mais recentes, é válido mencionar que a Argentina, país cuja representação no Parlasul após as eleições diretas será de 43 assentos, emitiu um decreto presidencial confirmando as eleições diretas para o dia 9 de agosto de 2015[56], mesma data das eleições nacionais. Há, portanto, forte pressão política para adoção também das eleições diretas ao Parlasul, direcionada especialmente ao Brasil, pois possui a maior representação no Parlasul.

Pode-se afirmar, portanto, que a concretização de eleições diretas no Parlasul, ainda que atrasada, pois estava prevista para 2014[57], é uma realidade para o Mercado Comum do Sul. Conforme analisado, as eleições diretas possuem grande influência para a solução de problemas de déficit democrático. Mecanismos de identificação do eleitor com o mandatário são criados e a atuação do eleito ocorre somente em âmbito comunitário, o que prioriza discussões de ordem regional.

Conclusão

O estudo comparado possibilita uma análise profunda quanto ao tema da tomada de decisão nos parlamentos comunitários de aspiração de integração[58]. Os contextos históricos e sociopolíticos, apesar de distintos, apresentam soluções similares a problemas comuns às duas integrações, notadamente o alegado déficit democrático e a falta de participação das assembleias parlamentares comunitárias nos processos de tomada de decisão e de controle político.

---

54 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Comunicado nº. 143: Parlamento do Mercosul: Análise das propostas de eleição direta em discussão no Congresso Nacional. [S.l.], 2012, p. 4. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120413_comunicadoipea0143.pdf>. Acesso em: 27 maio 2016.

55 Ver: <http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/file/11850/1/mep-200-2016.pdf>. Acesso em: 27 maio 2016.

56 Decreto 775/2015, artigo 1º: "Convócase al electorado de la NACIÓN ARGENTINA a las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias para la elección de candidatos a PRESIDENTE y VICEPRESIDENTE DE LA NACIÓN, SENADORES y DIPUTADOS NACIONALES y PARLAMENTARIOS DEL MERCOSUR de los distritos Nacional y Regionales el día 9 de agosto de 2015" Disponível em: <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/245000-249999/246691/norma.htm>. Acesso em: 10 jun. 2015.

57 INSTITUTO, op. cit., p. 3.

58 LUCIANO, op. cit., p. 2.

Ao observar o contexto europeu, observa-se que a consideração das eleições diretas pelos cidadãos como de segunda ordem tem diversas origens. A mais notória está na impossibilidade de associar a votação, logo controle democrático, a uma tomada de decisão concreta pelo Parlamento Europeu. Aprofundando-se a tendência de parlamentarização[59] da União Europeia, existirá a garantia ao cidadão europeu de que há, de fato, força democrática superando e controlando os interesses tecnocráticos da Comissão e governamentais do Conselho.

Percebe-se, dessa forma, que o mimetismo institucional do Parlasul permite maior controle político aos cidadãos quando combinado com programas de divulgação e instrução de sua importância. A preponderância do Executivo representa uma questão distinta do decurso institucional europeu, já que o sistema de governo parlamentarista prevalece na Europa, assim como as tentativas históricas de afirmação de controle popular das atividades executivas.

É preciso, portanto, que as eleições diretas para o Parlasul sejam analisadas, já que foi a partir do sufrágio direto que o Parlamento Europeu tornou-se alvo de estudos e de maior reconhecimento acadêmico. Isso deriva da força institucional gradativa e progressiva que o Parlamento obteve. No Parlasul, acredita-se que a mesma tendência, não obstante a diferença de tradição de poderes, será seguida.

Referências bibliográficas

1. Livros

BLUMANN, Claude; DUBOUIS, Louis. Droit Institutionnel de l'Union Européenne. 5. ed. Paris: Lexis Nexis, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

WOJCIKIEWICZ ALMEIDA, Paula; BARRETO, Rafael Zelesco. Direito das Organizações Internacionais: Casos e Problemas. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2014.

2. Artigos

COSTA, Olivier. Le Parlement Européen dans le Système Décisionnel de l'Union Européenne: la puissance au prix de l'illisibilité. In: Politique Européenne, v. 2, n. 28, 2009, p. 129-155. Disponível em: <http://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2009-2-page-129.htm>. Acesso em: 2 jun. 2015.

59 COSTA, op. cit., p. 148.

DRI, Clarissa F. Limits of the Institutional Mimesis of the European Union: The Case of the Mercosur Parliament. In: Latin American Policy, v. 1, n. 1, jun. 2010, p. 52-74. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.2041-7373.2010.00004.x/full>. Acesso em: 31 maio 2015.

JACQUÉ, Jean Paul; MAUGEAIS, Dominic. Der Vertrag von Lissabon — neues Gleichgewicht oder institutionelles Sammelsurium? In**:** Integration, v. 33, n. 2, abr. 2010, p. 103-116. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/24223701>. Acesso em: 7 jun. 2015.

LAMENHA, Marion; MEDEIROS, Marcelo de Almeida; PAIVA, Maria Eduarda. Legitimidade, representação e tomada de decisão: o Parlamento Europeu e o Parlasul em perspectiva comparada. In: Revista Brasileira de Política Internacional, v. 55, n. 1, 2012, p. 154-173. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292012000100009>. Acesso em: 1 jun. 2015.

LODGE, Juliet; HERMAN, Valentine. Direct elections to the European parliament: a supernational perspective. In: European Journal of Political Research, Amsterdam, v. 8, 1980, p. 45-62. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1475-6765.1980.tb00738.x>. Acesso em: 15 mai. 2015.

LUCIANO, Bruno Theodoro. Ainda Eleições de Segunda Ordem? Análise da participação e dos resultados das Eleições Europeias de 2014. In: Mural Internacional, v. 5 n.2, jul-dez. 2014, p. 198-212. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/12683/10870>. Acesso em: 20 maio 2015.

_____. Democracia para além do Estado-nação: eleições diretas na União Europeia e no Mercosul. In: Observador On-Line, v. 9, n. 6, 2014, p. 1-27. Disponível em: <http://www.academia.edu/10143898/Democracia_para_al%C3%A9m_do_Estado-na%C3%A7%C3%A3o_elei%C3%A7%C3%B5es_diretas_na_Uni%C3%A3o_Europeia_e_no_Mercosul>. Acesso em: 20 maio 2015.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida; LEITÃO, Natália; CAVALCANTI, Henrique Sérgio; PAIVA, Maria Eduarda; SANTIAGO, Rodrigo. A questão da representação no Mercosul: os casos do Parlasul e do FCCR. In: Revista Sociologia e Política, Curitiba, v. 18, n. 37, out. 2010, p. 31-57. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v18n37/04.pdf>. Acesso em: 21 maio 2015.

RITTBERGER, Berthold. Institutionalizing Representative Democracy in the European Union: The Case of the European Parliament. In: Journal of Common Market Studies, v. 50, n. S1, 2012, p. 18—37. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-5965.2011.02225.x>. Acesso em: 19 maio 2015.

ROZENBERG, Olivier. L'influence du Parlement européen et l'indifférence de ses électeurs: une corrélation fallacieuse? In: *Politique Européenne,* v. 2, n. 28, 2009, p. 7-36. Disponível em: <www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2009-2-page-7.htm>. Acesso em: 2 jun. 2015.

TSEBELIS, George. The Power of the European Parliament as a conditional agenda setter. In: American Political Science Review, v. 88, n. 1, mar. 1994, p. 128-142. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2944886 doi:1>. Acesso em: 15 maio 2015.

3. Documentos e Legislação

ARGENTINA. Decreto 775. Buenos Aires: 2015. Disponível em: <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/245000-249999/246691/norma.htm>. Acesso em 27 maio 2016.

BRASIL. Congresso Nacional. Resolução n. 1. Brasília: 2011. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2011/resolucao-1-6-junho-2011-610747-publicacaooriginal-132751-pl.html>. Acesso em: 27 maio 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Comunicado n. 143: Parlamento do Mercosul: Análise das propostas de eleição direta em discussão no Congresso Nacional. [S.l.], 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120413_comunicadoipea0143.pdf>. Acesso em: 27 maio 2016.

TRATADO da União Europeia. 13 de dezembro de 2007. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=PT>. Acesso em: 27 maio 2016.

TRATADO sobre o funcionamento da União Europeia. 13 de dezembro de 2007. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PT>. Acesso em: 27 maio 2016.

A PATENTE UNITÁRIA E O MONOLINGUISMO

Fátima Lopes do Amaral Lutfy

Resumo

A patente unitária e a polêmica das publicações somente em três línguas, o inglês, o francês e o alemão, são discutíveis no âmbito da veracidade do discurso, já que cada Estado-nação da UE tem como princípio basilar o seu monolinguismo, mola propulsora da identidade e construção da cidadania, sem a qual o multilinguismo nesse bloco comunitário não seria tão estimulado como de fato é.

Palavras-chave

Patente Unitária; Monolinguismo; Identidade; Cidadania.

Introdução

Da passagem do Estado Social, em que as relações de mercado eram reguladas pelo direito público, e com o alargamento das fronteiras com a Globalização, relações de direito privado, funcionando como ativos financeiros, tiveram uma necessidade cada vez maior de ganhar proteção. Citando David Harvey em *O Novo Imperialismo*, "fluxos de capital especulativo e fictício podem tanto estimular como minar o desenvolvimento capitalista e, inclusive, podem ser usados para impor desvalorizações selvagens em territórios vulneráveis"[1]. Então, é o caso da patente unitária, tendo a publicação somente em inglês, francês ou alemão, sendo a maior porcentagem de patentes europeias de origem norte-americana, canadense, japonesa, sul-coreana, e, mais recentemente, chinesa — portanto, de empresas não europeias. Torna-se evidente que as empresas as quais a patente unitária tornará mais competitivas serão, acima de tudo, as não europeias, e a custos muito reduzidos. Dos restantes 45% de patentes europeias, mais da metade são originárias de empresas alemãs. O fato de se buscar um monolinguismo para essas publicações não deve existir, uma vez que na acepção de Derrida a língua a que chamamos materna não é verdadeiramente nossa, é a língua do outro, precede-nos e a recebemos como herança e como lei.

1 HARVEY, David. O novo imperialismo. São Paulo: Loyola, 2004, p.100.

Segundo Habermas, durante o regime do Nacional-Socialismo, o direito subjetivo que é, no âmbito de seu pensamento, "o direito privado do direito dos membros do direito, independentes entre si, agindo de acordo com suas próprias decisões" ficou "solapado". [2] No caso da União Europeia, mesmo relações de direito público, como é o caso das normas do Direito Ambiental francês, de competência originária, são reguladas pelo Direito Comunitário, como bem alerta Paula Wocjikiewicz Almeida em seu capítulo sobre Direito Institucional da União Europeia[3]. Se for considerado que o Direito Ambiental, ao menos no Brasil, está inserido nos direitos fundamentais de Terceira Geração, que são aqueles que abrangem toda uma coletividade, a delegação de competência ganha um forte alicerce. É nessa linha de raciocínio de proteção máxima que houve um consenso para a criação de uma patente unitária, sem que se possa considerar comunitária, uma vez que a Espanha e a Itália não aderiram a esse sistema devido a questões linguísticas. Nesse sentido, a partir da vertente dos três pilares de formação da União Europeia — o primeiro, o único dotado de supranacionalidade, que é o que mantém a noção do "ser" comunitário; o segundo, constituído pela política externa e de segurança; e o terceiro, referente à cooperação em matéria de justiça e assuntos internos — levantam-se questionamentos sobre a aprovação pelo Parlamento Europeu da criação de uma patente única com o objetivo de proteger inovações e baratear os custos, já que essa medida causa estranhamento quanto a questões identitárias, ferindo, assim, a democracia e até mesmo o primeiro pilar.

1. O Achatamento das Diferenças

A patente europeia não se constitui uma exceção ao princípio da territorialidade, pois tais patentes resultam de acordos regionais específicos, nos quais os países-membros reconhecem a patente concedida pela instituição regional como se tivesse sido outorgada pelo próprio Estado. No entanto, essa outorga é o que causa um certo mal-estar, posto que o sistema atual de proteção das patentes europeias é regulado pela Convenção sobre a Patente Europeia (CPE), um acordo internacional que não está abrangido pelo Direito da União. Essa convenção prevê que, em cada um dos Estados contratantes para os quais é emitida, a patente europeia tenha os mesmos efeitos e esteja sujeita ao mesmo regime que uma patente nacional emitida nesse Estado. Assim, há uma afronta a questões identitárias, como o caso da Espanha, ferindo a democracia e até mesmo a cidadania.

---

2 HABERMAS, *Jürgen*. Direito e Democracia: Entre Facticidade e Validade, vol. 1, 2 ed./ Jürgen Habermas; tradução: Flavio Beno Siebeneichler — Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 119.

3 WOJCIKIEWICZ ALMEIDA, Paula. Direito Institucional da União Europeia, In: COSTA (T.M.) (org.), *Introdução ao Direito Francês*, vol. 1. Curitiba: Ed. Juruá. 2009, p. 246-256.

Questão recente e polêmica, devido ao pedido de anulação da Espanha, a patente unitária europeia, só publicada em inglês, francês ou alemão, surge desta forma como discussão para expormos as ideias de Jacques Derrida e Jürgen Habermas. Um contemporâneo ao outro, promoveram discussões bastante fecundas com as suas teorias: a da Desconstrução, do primeiro autor, na qual as palavras não têm a capacidade de expressar tudo o que se quer por elas exprimir, de modo que palavras e conceitos não comunicam o que prometem; e a teoria do Agir Comunicativo, do segundo, baseada na interação de, no mínimo, dois sujeitos, capazes de falar e agir, que estabelecem relações interpessoais com o objetivo de alcançar uma compreensão sobre a situação em que ocorre a interação e sobre os respectivos planos de ação com vistas a coordenar suas ações pela via do entendimento. Nesse processo, eles se remetem a pretensões de validade criticáveis quanto à sua veracidade, correção normativa e autenticidade, cada uma delas referindo-se respectivamente a um mundo objetivo dos fatos, a um mundo social das normas e a um mundo das experiências subjetivas, lembrando que ambos os filósofos lutaram por uma Europa unida contra o imperialismo dos Estados Unidos.

A diversidade linguística está consagrada na Carta Europeia dos Direitos Fundamentais e é um valor central da construção europeia. Os cidadãos europeus têm o direito de se dirigirem às instituições na sua língua nacional e são encorajados a aprenderem outras línguas, até por razões de mobilidade profissional. Ora, se há todo um estímulo de se respeitar a língua do outro, a patente unitária, cuja publicação é em inglês, francês e alemão, sofre um aspecto muito negativo para as empresas que não falam esses idiomas, pelos constrangimentos que isso lhes causa e pelos custos de tradução que passarão a ser imputados a essas empresas.

Se a principal razão apontada pela Comissão Europeia para a criação da patente unitária se relaciona com o objetivo de tornar a Europa mais competitiva, há de se considerar litígios que porventura possam existir, uma vez que empresas falantes de outras línguas que não o inglês, o francês e o alemão devam se defender numa língua que não a sua e em um sistema jurídico que não o seu. Isto parece ir claramente contra o princípio fundamental da União Europeia de igualdade e de acesso à justiça.

Além disso, as normas substanciais sobre a patente unitária, nomeadamente a definição dos direitos do titular da patente e seus limites, cuja matéria constava inicialmente dos arts. 6º a 8º do regulamento que a criou, foram daí retiradas e passou a constar do acordo de criação do Tribunal Unificado de Patentes (arts. 24 a 30). Em consequência, essas questões passam a não constar de um direito pertencente à UE, deixando sua interpretação e validade de serem sujeitas à apreciação do TJUE, mas apenas do TUP. A justificativa foi a

de evitar os atrasos processuais que decorreriam do reenvio prejudicial. Porém, princípios e normas basilares, como a identidade e a cidadania, foram atingidos.

2. PCT X Patente Unitária

Tratado de Cooperação em Matéria de Patentes (PCT), de 1970, representou o primeiro passo na busca de um efetivo sistema internacional de patentes. O tratado delineia um procedimento para pedido internacional de patentes, e, a partir de um depósito único, é possível a validação do pedido de patente em quantos países signatários quanto deseje o depositante.

Através do sistema de cooperação estabelecido pelo PCT, o procedimento para o pedido de patente por este modelo é constituído de uma fase internacional e de uma nacional. A fase internacional se inicia com o depósito do pedido internacional, que pode ser feito no próprio órgão oficial de propriedade industrial do país (repartição receptora), seguido da indicação dos países nos quais o depositante deseja a obtenção de patentes (países designados). Ainda na fase internacional do processo, há a busca internacional realizada pela repartição nacional ou organização intergovernamental de patentes, credenciada junto à OMPI; a publicação internacional, feita pelo Escritório Internacional da OMPI; e o exame preliminar internacional realizado pelas primeiras.

Em seguida, inicia-se a fase nacional do pedido de patentes, quando, já em sua versão traduzida, o pedido sofrerá exame de acordo com a legislação nacional e com os critérios de cada país. Assim, embora haja uma análise prévia internacional, que viabilize inclusive o "estado da técnica"[4] antecipado, o exame efetivo do pedido de patente ocorre domesticamente, através de critérios e pressupostos estabelecidos pelas legislações nacionais. Salienta-se que o *Tratado de Cooperação* não interfere, portanto, nas legislações nacionais dos países-membros, subsistindo a autonomia dos sistemas nacionais na aceitação e utilização das etapas de busca e exame internacional. Assim, ainda que o depósito via PCT ofereça vantagens, tais como a realização de depósito único, a uniformidade de requisitos formais, o antecipado conhecimento do "estado da técnica" e o adiamento da decisão concreta sobre os países onde patentear e do pagamento dessas taxas nacionais, este sistema não elimina a necessidade de instrução regular do pedido diante dos órgãos nacionais de cada país designado. O sistema estabelecido pelo PCT é também ineficaz em relação a países que não são signatários do tratado, sobre os quais este não tem efeito algum.

4 Estado da técnica ou estado da arte é, nos termos do artigo 54 da Convenção sobre a Patente Europeia (CPE 1973), tudo o que era acessível ao público através de descrição escrita ou oral, pelo uso ou de qualquer outro modo, antes da data do depósito do pedido de uma patente.

Já a Convenção de Munique sobre a Patente Europeia, de 1973, estabelece um processo único para a concessão da *patente europeia*, válida no território dos países signatários designados pelo depositante. Além da unificação do processo, a convenção criou a Organização Europeia de Patentes (OEP), cujas atividades são executadas através do Instituto Europeu de Patentes. Este instituto é composto pela seção de depósito, divisões de pesquisa e divisões de exame, além de diversas seções responsáveis pelo exame das oposições aos pedidos de patente e análise de recursos às decisões em diferentes instâncias.

Uma vez concedida, a patente europeia transforma-se em diversas patentes nacionais. Na grande maioria dos países contratantes, é necessário que seja validada internamente através do depósito, na repartição nacional de patentes, de uma tradução da patente concedida na língua oficial do Estado. Salienta-se que, neste sentido, a patente europeia diferencia-se daquela oriunda do modelo PCT. Enquanto na última há um depósito e uma etapa internacional, seguido do exame realizado nacionalmente, na primeira há apenas um único procedimento, capaz de garantir validade para uma patente no território dos países designados, havendo validação a prescindir de reexame doméstico.

3. Mecanismos de Divergências

Klaus-Dieter Borchardt, em *O ABC do Direito Comunitário*[5], assevera que é legitimado a interpor recurso de anulação um Estado-membro que fundamente a não competência da instituição, a violação de formalidades essenciais, a violação do direito primário ou do direito derivado e o abuso de poder. Assim, mencionamos a recente publicação do Tribunal de Justiça da União Europeia de 5 de maio de 2015, na qual a Espanha interpôs dois recursos de anulação contra os regulamentos que põem em prática a cooperação reforçada no domínio da criação da proteção unitária de patentes. Apenas citamos um para a problemática linguística:

> Processo C-147/13, Regulamento (UE) n.º 1260/2012
> "No que se refere às regras aplicáveis em matéria de tradução, a Espanha alega, em especial, a violação do princípio da não discriminação em razão da língua, uma vez que, no seu entender, o regulamento institui, em relação à PEEU, um regime linguístico que prejudica as pessoas cuja língua não é uma das línguas oficiais do Instituto Europeu de Patentes. Este Estado-membro sustenta que qualquer exceção ao princípio da igualdade entre as línguas oficiais da União deve ser jus-

5 BORCHARDT, Dietrich. O ABC do Direito Comunitário, ed**.** Serviço das publicações oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo: 2000, 122 p. 8. Disponível em <http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu_documentation/02/txt_pt.pdf>.

> tificada por critérios distintos dos critérios puramente econômicos. O Tribunal salienta que o regulamento estabelece um tratamento diferenciado das línguas oficiais da União. Não obstante, sublinha que o regulamento tem um objetivo legítimo, a saber, criar um regime de tradução uniforme e simplificado aplicável à PEEU e facilitar assim o acesso à proteção oferecida pela patente, nomeadamente para as pequenas e médias empresas (...)."

Os atos jurídicos através dos quais as instituições comunitárias podem interferir mais profundamente nas ordens jurídicas nacionais são os regulamentos dos Tratados CE e CEEA e as decisões gerais do Tratado CECA, que tem duas características não habituais no Direito Internacional: seu caráter comunitário, que consiste na particularidade de impor um direito igual para toda a Comunidade sem ter em conta as fronteiras e com validade uniforme e integral em todos os Estados-membros. Isto significa que os Estados não podem, por exemplo, aplicar as disposições de um regulamento apenas parcialmente ou decidir quais as que irão aplicar para, desse modo, excluírem as normas que sejam contrárias a certos interesses nacionais. Ora, é a partir dessa segunda premissa de contrariedade no tocante ao multilinguismo da União Europeia que estudamos o contexto da primazia deste regulamento sobre o direito interno dos Estados-membros que não podem recorrer a normas ou usos do Direito Nacional para se subtraírem à obrigatoriedade das disposições dos regulamentos.

4. Monolinguismo e Identidade

Ninguém melhor do que Derrida para expressar a perda da cidadania, visto que era franco-magrebino e judeu, assim, falante de árabe, iídiche, (talvez o ladino) e francês, cuja cidadania era precária, depois ameaçada e, mais artificial do que nunca, quando a cidadania francesa lhe foi retirada na época da Guerra da Argélia, posto que a sua família chegou a esse país, vinda da Espanha, antes da ocupação francesa. Quando nos oferece uma explicação do que seria a identificação pura do que é ser um franco-magrebino, e daí poder classificar-se como tal, Derrida dramatiza as implicações envolvidas em qualquer tentativa de nomeação, de conceituação, de identificação. A partir desse caso particular, ele torna expandida a concepção de uma certa impossibilidade de promover qualquer identificação em geral — a impossibilidade de qualquer tentativa de definir uma identidade fixa. Em *O Monolinguismo do Outro*, ele declara:

> Je parle d'un ensemble «communautaire» (une «masse» groupant des dizaines ou des centaines de milliers de personnes), d'un groupe supposé «ethnique» ou «religieux» qui, en tant que tel, se voit un jour pri-

> vé de sa citoyenneté par un État qui, dans la brutalité d'une décision unilatérale, la lui retire sans lui demander son avis et *sans que ledit groupe recouvre aucune autre citoyenneté. Aucune autre.*[6]

Para Derrida, quando ele diz "só tenho uma língua", "não é a minha", uma estrutura imanente de promessa ou de desejo, uma espera sem horizonte de espera, informa toda a fala (p. 42). É o que há por trás de toda e qualquer estrutura linguística, além dos signos simplesmente, contando com os atos ilocucionais, nos quais está implícita a intenção do falante, e que tais atos são muito variados, porque podem expressar seja um estado psicológico, seja a tentativa do falante em levar o ouvinte a fazer uma determinada ação, por exemplo. Além disso é também imanente o *status* social do falante que passa a ser condição *sine qua non* para o ato de fala. Desta forma, de acordo com a Teoria Comunicativa de Habermas, o indivíduo é um ator social, na medida em que negocia e transaciona o seu discurso. Como os pensamentos articulam-se através de proposições, e essas são as partes elementares de uma linguagem gramatical, passíveis de verdade, dependemos do *medium* da linguagem quando queremos explicar a diferença entre os pensamentos e as representações[7].

Sendo assim, há muito mais elementos envolvidos do que simplesmente estruturas ao se pensar um discurso. Se pensarmos ainda em Derrida, em seu texto *La Différance*, tratada como questão de alteridade, documento no qual ele se baseia em Saussure, para quem os elementos da significação funcionam pela rede de oposições que os distinguem e os relacionam uns aos outros. Derrida colocará a diferença como a origem produtora de todo sentido, e todo processo de significação como um jogo formal de diferenças.

Para Habermas, a sua colocação frente à patente unitária é no sentido de que deve haver a formação de um intelectual capaz de identificar o caráter antidemocrático de um instrumento como a cooperação reforçada para aprovar, sem unanimidade, um novo sistema legislativo em matéria de patentes que relega a Europa ao ostracismo tecnológico, posto que os idiomas nacionais dos países-membros são excluídos[8].

Conclusão

Como cada Estado da União Europeia reclama para si o reconhecimento de sua língua, é de se estranhar que esse elemento formador de nação, que une

6 DERRIDA, Jacques. O Monolinguismo do Outro. Porto: Campo das Letras, 2001, p.33-34.

7 HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: Entre Facticidade e Validade, vol. 1. 2 ed./ Jürgen Habermas; tradução: Flavio Beno Siebeneichler — Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 28.

8 RAMIREZ, Sonia. *¿Quo vadis Europa?: La ley de patentes como ejemplo. Dilemata*, ãno 6, 2014, nº 15, p. 332.

a população por laços de identidade, seja realmente "solapado", como a citação, na introdução deste trabalho, de Habermas. E indivíduos, detentores de direitos comunitariamente reconhecidos pelo Estado, pela UE e pelos outros indivíduos, isto é, direitos considerados como cidadania, sejam atingidos no cerne do liame subjetivo que os liga. Mais uma vez, como demonstrado, não é possível que uma dada língua exprima e represente tudo o que uma outra tem a dizer, devido a toda a explicação linguística, ilocucional e social que estão aí relacionadas, sem deixar de levar em conta a questão da veracidade quando questionada a respeito do pensamento que se tem, uma vez que, ao simples ato de pensar, acrescenta-se uma apreciação crítica.

Em um mundo globalizado, a restrição da patente unitária a somente três línguas é no sentido de aplainar as diferenças, movimento inversamente contrário a tudo atualmente desejado. É hora de abordar os direitos e garantias fundamentais como temas sujeitos a novas autonomias, no pluralismo jurídico em um novo regime político calcado na Democracia Intercultural, em novas individualidades particulares e coletivas, sem o perigo de um retorno ao nacionalismo. Para Habermas, no que diz respeito à cooperação reforçada, teria havido um déficit democrático ocasionado pelo neoliberalismo, justamente porque este privilegia a desregulamentação e, assim, é possível restringir, por exemplo, a responsabilidade social.

Todavia, como a globalização é uma fase de evolução do sistema capitalista, que suplantou o imperialismo, certamente será suplantada por outra fase, ainda neste século XXI, que não seja a da "acumulação por espoliação" de Harvey, a qual se baseia em reorganizações e restruturações geográficas que ameaçam valores localizados em um espaço, *in casu*, a União Europeia (p. 98). Ela não extinguirá os Estados, mas atuará sobre sua estrutura e as relações com as outras nações, de forma que em cada um deles as classes dirigentes sigam as direções indicadas pelo processo mundial, procurando defender os interesses dos grupos econômicos.

Com a globalização, já há muito o homem que surgiu da desigualdade e foi corrompido pelo poder e esmagado pela violência delegou a necessidade de se abdicar à própria vontade em prol de um Estado. Foi com o pensamento de Rousseau que a sociedade conferiu a um ente (o Estado) o poder de organizar as relações sociais. Todavia, a representatividade deu unanimidade a uma só voz e os dissensos e debates perderam força e, então, o Estado não foi plural, como é o caso da patente unitária.

Contudo, a unilateralidade dessas épocas jurídicas, desligadas uma das outras, estaria então em condições de tornar visível a multilateralidade atual da ideia de direito. Desta forma, a desigualdade moral, autorizada apenas pelo direito positivo, é contrária ao direito natural sempre que não se mostrar em

proporção com a desigualdade física. Frente à igualdade e à liberdade, produzem-se as desigualdades sociais e econômicas entre os homens.

Assim, o Estado Democrático de Direito constitui-se por meio de uma tensão interna entre direito e política. Além de suas funções próprias, uma vez que o direito deve regular os conflitos interpessoais ou coletivos de ação e a política deve elaborar os programas coletivos de ação, cada um deve desempenhar funções recíprocas para o outro. A política, como polo instrumental, deve dotar as normas jurídicas de capacidade de coação, enquanto o direito, como polo normativo, deve emprestar sua própria legitimidade para as decisões políticas.

Para a fundamentação dos princípios do Estado de Direito, é necessária uma reconstrução intersubjetiva da soberania popular com base na teoria do discurso, segundo a qual a soberania não se encontra localizada em nenhum sujeito concreto. Ela está dispersa na ampla rede de comunicação que perpassa a esfera pública, na qual se forma o poder comunicativo, capaz de neutralizar o poder social dos grupos de pressão e de formar uma opinião pública que oriente a tomada de decisões e o poder administrativo das instituições do Estado de Direito.

Trata-se de regionalizar os direitos fundamentais, enquanto anseio da necessidade de cada um, e não mais em pulverizá-los e tratá-los como direito de todos, só em função do global. Nesse sentido, esse mecanismo enseja um sistema responsivo já aludido por vários autores da atualidade, já que a participação da sociedade no contexto político é de contestação.

Referências bibliográficas

1. Livros

BORCHARDT, Dietrich. O ABC do Direito Comunitário, ed**.** Serviço das publicações oficiais das Comunidades Europeias**,** Luxemburgo: 2000, 122 p. 8. Disponível em <http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu_documentation/02/txt_pt.pdf>.

DERRIDA, Jacques. O Monolinguismo do Outro. Porto: Campo das Letras, 2001, p.33-34.

HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: Entre Facticidade e Validade, vol. 1, 2 ed. Jürgen Habermas; tradução: Flavio Beno Siebeneichler — Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 119.

HARVEY, David. O novo imperialismo. São Paulo: Loyola, 2004, p.100.

2. Artigos

DERRIDA, Jacques. "La Différance" in *Marges de la Philosophie*. Paris: Les Editions de Minuit; Collection «Critique», 2003.

WOJCIKIEWICZ ALMEIDA, Paula. "Direito Internacional da União Europeia" In: COSTA (T.M.) (org.), *Introdução ao Direito Francês*, vol. 1. Curitiba: Ed. Juruá. 2009, p. 246-256.

RAMIREZ, Sonia. *"¿Quo Vadis Europa?: La Ley de Patentes como Ejemplo." Dilemata*, ãno 6, nº 15, 2014, p. 321-345.

3. Jurisprudência

Tribunal de Justiça da União Europeia*.* 5 de maio de 2015. *Acórdãos nos processos C-146/13 Espanha/Parlamento e Conselho e C-147/13 Espanha/Conselho*. COMUNICADO DE IMPRENSA n.° 49/15. (Luxemburgo)

4. Documentos

BRASIL. *Convenção da União de Paris para Proteção da Propriedade Industrial*, de 20 de março de 1883, promulgada no Brasil pela DAI — Divisão de Atos Internacionais. Decreto n. 75.572, de 8 de Abril de 1975. Disponível em: <http://www.inpi.gov.br/menuesquerdo/patente/pasta_legislacao/convencao_paris>.

Apdi — Associação Portuguesa de Direito Intelectual. In: Revista de Direito Intelectual nº1. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?isbn=2183250011>.

Convenção sobre a Patente Europeia. Decreto nº 52/91. Disponível em: <http://www.gddc.pt/siii/docs/dec52-1991.pdf>.

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA (20/06/13). *Acordo de criação do Tribunal Europeu de Patentes.* Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:175:0001:0040:PT:PDF>.

MERCOSUL, BRASIL E UE: RELAÇÕES POLÍTICAS E SECUNDARIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Júlia Massadas[1]
Nathália Coutinho[2]

Resumo

O presente artigo objetiva analisar as relações políticas, regulações jurídicas e ações adotadas entre o Mercosul e a União Europeia, bem como entre o Brasil e a União Europeia no que diz respeito a questões ambientais. Observa-se que a temática ambiental é colocada em segundo plano frente a interesses políticos, econômicos e comerciais. Diante da relevância e efeitos negativos da negligência do tema na agenda internacional, é importante que se façam correções na práxis adotada, ponderando-se as necessidades de todas as partes interessadas. Desta forma, em sua primeira etapa, este artigo analisa a relação do meio ambiente intrarregional de modo individualizado seguido da relação inter-regional e as questões ambientais. Na sua segunda parte, faz-se um breve histórico das negociações em matéria ambiental entre Brasil e União Europeia, as características e os problemas oriundos desta relação.

Palavras-chave

Mercosul; União Europeia; Brasil; Desenvolvimento Sustentável; Integração.

Introdução

Este trabalho objetiva analisar como são tratadas as questões ambientais no âmbito das relações entre o Mercosul e a União Europeia, bem como entre o Brasil e a União Europeia. O problema de pesquisa está consubstanciado na

1 Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (FND/UFRJ); pesquisadora do Grupo de Pesquisa sobre Epistemologia Aplicada aos Tribunais (GREAT/PPGD/UFRJ); pesquisadora do grupo de pesquisa "Argumentação jurídica, instituições e aspectos constitucionais da regulação" (FGV DIREITO RIO) e bolsista do programa "Jovem Pesquisador (a)" da Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas (FGV DIREITO RIO, 2014/2015), realizando pesquisas no Centro de Justiça e Sociedade (CJUS). E-mail: juliamassadas@gmail.com. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/6525911433702583.

2 Graduanda em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e bolsista do programa "Jovem Pesquisador (a)" da Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas (FGV DIREITO RIO), realizando pesquisas no Centro de Direito e Meio Ambiente (CDMA). E-mail: nathaliafc2@gmail.com.

percepção de que, apesar de diversos acordos terem sido celebrados entre Mercosul e a UE e entre o Brasil e a UE no que diz respeito à temática ambiental, observa-se que estes têm uma função mais retórica do que efetiva. Diante disso, a hipótese levantada é a de que a temática ambiental é secundarizada em função da primazia dada a interesses políticos, econômicos e comerciais.

Com o intuito de se contextualizar e problematizar a questão, o presente artigo foi dividido em duas partes: I) abordagem sobre a relação inter-regional entre o Mercosul e a União Europeia na área ambiental; II) análise das relações políticas entre um Estado — Brasil — e um bloco regional — União Europeia. A metodologia adotada envolve o acesso a fontes jurídicas primárias sobre a temática, a problematização das políticas públicas adotadas, bem como a apresentação das críticas doutrinárias.

Espera-se contribuir de maneira crítica para a compreensão da problemática levantada no que diz respeito às relações políticas entre Mercosul e UE e entre Brasil e UE, no intuito de ressaltar a relevância de se pensar em medidas que efetivem no plano fático os objetivos descritos nos acordos internacionais.

Parte I: A Questão Ambiental nos Sistemas Regionais do Mercosul e da União Europeia

I.1. Questões Ambientais Intrarregionais

I.1.1. Considerações iniciais

Como assinalado por Mazzuoli[3], o meio ambiente sadio é um direito humano fundamental que deve ser protegido não apenas no plano interno como também no plano internacional. A Conferência de Estocolmo, em 1972, inseriu as questões ambientais na agenda de discussões do mundo globalizado. Neste sentido, a partir desta década ocorreu a identificação do Direito Ambiental Internacional balizado na "*preocupação global com a proteção da natureza, independente do território onde se encontre*".[4]

Nesta linha, os sistemas regionais passam a estabelecer em seus instrumentos jurídicos diretrizes e normas que viabilizam tanto a disseminação quanto a implementação de padrões ambientais na persecução de suas políticas e nos modelos de desenvolvimento.

---

3 MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Curso de Direito Internacional Público. 6. Ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

4 VARELLA, Marcelo D. BARROS-PLATIAU, Ana Flavia (Orgs.). O Surgimento e a Evolução do Direito Internacional do Meio Ambiente: da proteção da natureza ao desenvolvimento sustentável. In: Proteção internacional do meio ambiente. Brasília: Unitar, UniCEUB e UnB, 2009. p.11.

I.1.2. O Meio Ambiente e a União Europeia (UE)

Nos tratados constitutivos de integração do continente europeu, assinados em Roma, em 1957, não havia previsão de competências em matéria ambiental, contendo apenas um reconhecimento do meio ambiente como um recurso econômico com um valor intrínseco próprio[5]. Isto é, a matéria ambiental foi incorporada em âmbito regional à medida que o processo de integração do bloco europeu avançava, sendo materializada em 1987 por meio do Ato Único Europeu que "*constituiu a primeira base jurídica da política ambiental comum, com vista a preservar a qualidade do ambiente, proteger a saúde humana e assegurar uma utilização racional dos recursos naturais*"[6].

Nos anos subsequentes, observa-se a sedimentação da temática ambiental nos regulamentos e procedimentos em âmbito comunitário, notadamente: (i) nos Programas Plurianuais de Ação em matéria de ambiente; (ii) no Tratado de Maastricht (1993), que tornou o meio ambiente um domínio de ação oficial da UE; (iii) no Tratado de Amsterdã (1999), que instituiu o dever de integrar a proteção do ambiente em todas as políticas setoriais da UE; (iv) na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, que instituiu que "todas as políticas da União devem integrar um elevado nível de proteção do ambiente e a melhoria da sua qualidade, e assegurá-los de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável"[7]; e (iv) no Tratado de Lisboa (2009), que estabeleceu a luta contra as alterações climáticas, tornando-a um objetivo específico, a inserção do desenvolvimento sustentável nas relações com países terceiros e a permissão da UE para celebrar acordos internacionais nesta seara.

Apesar de todos os avanços, com robusta produção de diretivas, regulamentos e decisões na seara ambiental, a UE enfrenta dificuldades no que diz respeito à disparidade do nível de aplicação entre os Estados-membros. Com isso, editou-se a Recomendação 2001/331/CE, que "*estabelece critérios mínimos (não vinculativos) aplicáveis às inspeções ambientais nos Estados-membros*" [8], no intuito de aumentar a efetividade da regulação ambiental, além dos entraves oriundos da limitação de competência da UE em relação ao princípio

5 SOUSA, António Caetano de; GIRÃO, Faria. A Política Comunitária do Ambiente e da Energia — Primeira Parte — Fundamentos, Gênese e Evolução. Universidade Lusófona Do Porto, p.1. Disponível em: <http://recil.grupolusofona.pt/bitstream/handle/10437/2854/A%20POL%C3%8DTICA%20COMUNIT%C3%81RIA%20DO%20AMBIENTE%20E%20DA%20ENERGIA.pdf?sequence=1>.

6 http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.4.1.html. Acesso em: 14 jun. 2015.

7 UNIÃO EUROPEIA. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, 2012, artigo 37. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=PT>. Acesso em: 14 jun. 2015.

8 PARLAMENTO EUROPEU. Fichas técnicas sobre a União Europeia, 2015. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.4.1.html>. Acesso em: 20 jun. 2015.

da subsidiariedade, e exige-se "*unanimidade no Conselho em questões fiscais, do ordenamento do território, solo, gestão dos recursos hídricos e questões energéticas*".[9]

I.1.3. Meio Ambiente e o Mercado Comum do Sul (Mercosul)

No âmbito do Mercosul, a temática ambiental foi inserida desde a sua constituição, quando da indicação, no preâmbulo do Tratado de Assunção, que um dos meios para alcançar o desenvolvimento econômico com justiça social é o aproveitamento eficaz e a preservação do meio ambiente.

> [...] mediante o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, melhoramento das interconexões físicas, a de políticas macroeconômica, da complementação dos diferentes setores da economia, com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio.[10]

Além desta previsão, há em sua estrutura institucional a presença de dois foros designados para o tratamento do meio ambiente no seio regional. O primeiro deles é de natureza técnica, denominado de Subgrupo de Trabalho nº 6, cujos objetivos são "*formular e propor estratégias e diretrizes que garantam a proteção e a integridade do meio ambiente num contexto de livre comércio e consolidação da união aduaneira, assegurando, condições equânimes de competitividade*" [11]. Já o segundo, a Reunião de Ministros de Meio Ambiente do Mercosul (RMMAM), é um foro de natureza política cujo objetivo é diligenciar questões sensíveis dentro do bloco.

A produção mais relevante do bloco em matéria ambiental foi a celebração do Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente em 2001. Ele é designado como um marco jurídico facilitador da efetiva proteção do meio ambiente e uso sustentável dos recursos naturais, nos termos de seu preâmbulo. Apesar do peso político deste documento, o Ministério Público Federal pátrio manifestou-se no sentido de classificá-lo tão somente como uma declaração de intenções. Vejamos:

---

9 Idem.

10 TRATADO DE ASSUNÇÃO. TRATADO PARA A CONSTITUIÇÃO DE UM MERCADO COMUM ENTRE A REPÚBLICA ARGENTINA, A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, A REPÚBLICA DO PARAGUAI E A REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI, 1991. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1270491919.pdf>. Acesso em: 25/06/2015.

11 MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Mercado Comum do Sul (Mercosul). Disponível em: <http://www.mma.gov.br/assuntos-internacionais/blocos/item/850-mercado-comum-do-sul-mercosu>. Acesso em: 25/04/2016.

> Trata-se a nosso ver de tentativa inicial de se estabelecer uma agenda comum no bloco econômico no que tange ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável. É um ato internacional que se configura, a nosso ver, como uma declaração de intenções, já que praticamente não existem obrigações concretas estabelecidas em seu texto.[12]

Apesar do comprometimento político e jurídico nas questões ambientais desde a sua constituição e de dois foros de trabalho, o Mercosul pouco avançou, tanto em termos de regulação e normatização quanto em efetivação de medidas que criem obrigações para além daquelas programáticas.

I.2. Questões Ambientais Inter-Regionais

I.2.1. O Acordo-Quadro Inter-Regional de Cooperação

Ainda em dezembro de 1994, o Mercosul e a União Europeia sinalizaram o interesse mútuo em realizar uma associação inter-regional, na qual o passo inicial das negociações foi o Acordo-Quadro de Cooperação Mercosul-União Europeia, celebrado em dezembro de 1999. Seu objetivo era "*o fortalecimento das relações existentes entre as partes e a preparação das condições para a criação de uma associação inter-regional.*"[13].

A proposta de integração foi estabelecida em três eixos principais, o comercial, o da cooperação econômica e o do diálogo político, além dos temas de interesse mútuo, visando à integração das regiões, intensificando as relações entre os blocos e suas respectivas instituições (UNIÃO EUROPEIA, 1996).

Apesar da natureza ampla e aberta inerente ao conteúdo do Acordo-Quadro, no tocante à matéria ambiental, os compromissos e obrigações mais uma vez restringem-se à cooperação nos temas relacionados à proteção do meio ambiente. Vejamos:

> De acordo como objetivo do desenvolvimento sustentável, as Partes procurarão assegurar que a proteção do meio ambiente e a utilização racional dos recursos naturais sejam tidas em conta nas várias vertentes da cooperação inter-regional. As Partes acordam em prestar

12 MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Formulário Descritivo da Norma Internacional. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/documentos/tratados-internacionais/docs/acordo-quadro_sobre_meio-ambiente_do_mercosul.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2016.

13 CARVALHO, Augusto Torres de; LEITE, Alexandre César Cunha. Acordo de Associação Inter-Regional MERCOSUL — União Europeia: entraves à aprovação e perspectivas futuras. Século XXI — Revista de Relações Internacionais, ago.-set. 2013 p. 109, nota de rodapé nº 3. Disponível em: http://sumario-periodicos.espm.br/index.php/seculo21/article/viewFile/1870/145. Acesso em: 30 maio 2016.

> especial atenção às medidas relacionadas com a dimensão mundial dos problemas de meio ambiente. Esta cooperação poderá incluir, em especial, as seguintes ações: a) intercâmbio de informações e de experiências, inclusive no que se refere à regulamentação e às normas; b) formação e educação no domínio do meio ambiente; c) assistência técnica, execução de projetos comuns de investigação e, quando pertinente, assistência institucional.[14]

Mesmo diante do apontamento de ações no acordo, seu conteúdo ainda tem maior relevância política do que efetiva, haja vista os poucos avanços no efetivo delineamento de obrigações e planos de trabalho em material ambiental. Badin[15] sinaliza que "*a inserção de dispositivos sobre proteção ao meio ambiente em acordos internacionais de comércio, ou melhor, sua regulamentação positiva, é recente*". Outrora, nem ao menos compromissos mínimos de transparência e proteção eram regulados nos acordos, ficando a matéria limitada às políticas públicas dos estados. Esta mudança de paradigma, com o reconhecimento de imperativos normativos diretos relativos à proteção do meio ambiente e a utilização de maneira racional dos recursos naturais nas ambições de cooperação entre os blocos, ainda incipiente, é um avanço na regulação internacional do meio ambiente.

Dezoito anos se passaram desde a assinatura do Acordo-Quadro, e até o presente momento não houve grandes avanços para celebração do Acordo de Associação Inter-Regional, principalmente, pelas assimetrias decorrentes das lacunas institucionais no processo de integração do Mercosul e as negociações sobre a liberalização do setor agrícola[16]. No mais, a questão ambiental, apesar de fazer parte das negociações, participa tão somente de forma retórica, sendo as medidas efetivas marginais se comparadas àquelas de comércio e economia.

---

14 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Acordo-Quadro Inter-regional de Cooperação entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros e o Mercosul e seus Estados-parte, 1995, artigo nº 17. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/acordo-quadro-inter-regional-de-cooperacao-entre-a-comunidade-europeia-e-os-seus-estados-membros-e-o-mercosul-e-os-seus-estados-partes/>. Acesso em: 14 jun. 2015.

15 BADIN, Michelle Ratton Sanchez; AZEVEDO, Milena da Fonseca. Estratégias da União Europeia em Meio Ambiente nos Acordos Regionais de Comércio e seus Impactos para as Negociações com o Mercosul. Boletim de Economia e Política Internacional/BEPI. Nº. 15, set.-dez. 2013. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0 B4QFjAAahUKEwiWh57GjZXGAhUjMowKHe1KAOg&url=http%3A%2F%2Frepositorio.ipea.gov.br%2Fbitstream%2F11058%2F3819%2F1%2FBEPI_n15_estrategias&ei=Io6AVZbuBKPksATtlYHADg&usg=AFQjCNEyfjoLAQrHqemV55ylQqYXzXvfxA&sig2=prlSwpXby56qEyX7TSN-OA>. Acesso em: 14 jun. 2015.

16 Cf. SARAIVA, Miriam Gomes. A União Europeia como ator internacional e os países do Mercosul. Brasília: Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 47, nº 1, 2004. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292004000100005>.

Parte II: Relações Políticas entre o Brasil e a UE em Matéria Ambiental

II.1. Histórico das Relações entre Brasil e União Europeia

Conforme a análise feita por Cunha[17], as relações diplomáticas entre o Brasil e a União Europeia (UE) já estão instituídas desde 1960 através do estabelecimento formal de relações diplomáticas, mas tornaram-se mais estreitas a partir de 1992, quando o Acordo-Quadro de Cooperação foi assinado. O mesmo objetivava ampliar a cooperação entre o Brasil e a UE em comércio, finanças, tecnologia, energia, transportes, telecomunicações, turismo, proteção ao meio ambiente, saúde pública, promoção da democracia, dos direitos humanos e desenvolvimento social, além de investimentos em geral[18].

Em 1995, o Mercosul e a União Europeia assinaram o Acordo-Quadro Inter-Regional de Cooperação, que tinha como pilares: diálogo político, cooperação e comércio. Entre 2002 e 2006, a União Europeia alocou aproximadamente 62 milhões de euros na cooperação CEE-Brasil. Destes, 13 milhões foram gastos em projetos relativos à facilitação da reforma tributária, promoção dos direitos humanos e na administração pública; 30 milhões foram destinados à reforma econômica; 15 milhões, ao desenvolvimento social; e apenas 6 milhões, à proteção do meio ambiente[19]. Em 2004, assinou-se o Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica, buscando-se fomentar atividades de pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico.

Todavia, foi apenas em 2007 que se colocou a proteção ao meio ambiente em pauta, com o lançamento da Parceria Estratégica Brasil-União Europeia. Esta foi formalmente estabelecida na primeira Reunião de Cúpula Brasil-UE (Lisboa, 2007) e foi crucial para o aprofundamento dos laços entre o Brasil e o bloco[20]. Ambos os países buscaram estreitar os laços através da criação dos Planos de Ação Conjunta plurianuais (2008-2011 e 2012-2014), abarcando temas como alterações climáticas, energia sustentável, diminuição da pobreza, integração do Mercosul, estabilidade da América Latina, Ciência e Tecnologia etc. Isso, além da cooperação técnica e financeira, estabelecida pelo Documento Estratégico Brasil-UE (2007-2013). Além disso, em 2014, o Parlamento

17 Cf. CUNHA, Rui Faria da. Brasil-União Europeia: um passo para a frente, dois para trás? In: A União Europeia alargada em tempos de novos desafios. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2014, p. 143-144.

18 Cf. WHITMAN, Richard; RODT, Annemarie Penn. Relações UE-Brasil: uma parceria estratégica? In: A União Europeia alargada em tempos de novos desafios. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2014, p. 129.

19 Idem, p. 130.

20 Cf. DELEGAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA NO BRASIL. O Brasil e a UE. Disponível em: http://eeas.europa.eu/delegations/brazil/eu_brazil/index_pt.htm. Acesso em: 12/06/15.

Europeu criou a "Delegação para as relações com a República Federativa do Brasil" para acompanhar o desenvolvimento da referida parceria estratégica.

Apesar disso, Pollio[21] destaca a postura ambivalente do Brasil tanto em relação ao processo de integração intrarregional na América do Sul, quanto à integração inter-regional com a União Europeia. O autor afirma que se, de um lado, o Brasil buscou promover um desenvolvimento regional através da sua integração intrarregional no Mercosul e no Unasul, por outro, não apoia a criação de estruturas regionais supranacionais, privilegiando a sua soberania nacional. Diante desse cenário, Pollio conclui que as relações entre o Mercosul e a União Europeia ficam prejudicadas, sendo difícil o estabelecimento de uma cooperação inter-regional entre os blocos. Além disso, afirma que Brasil e UE têm objetivos distintos no que diz respeito ao tipo de regionalização a ser estabelecida no futuro.

Saraiva[22], por sua vez, destaca que o Mercosul teve que lidar com diversos problemas, especialmente no que diz respeito a crises econômicas e pouca articulação entre as políticas fiscais e macroeconômicas dos Estados-membros. O autor indica que à medida que as decisões relativas às políticas de integração do bloco são tomadas pelos Poderes Executivos nacionais — haja vista que não há instituições supranacionais — a integração em si é dificultada. Isso se dá uma vez que os interesses domésticos e a preponderância da proteção das soberanias nacionais sobre a integração apontam como obstáculos ainda não superados. Sendo assim, muito embora o Mercosul possua uma proximidade política e cultural com a União Europeia e ainda que ambos sejam importantes parceiros comerciais, as relações entre os blocos têm sido pouco aprofundadas e de forma bastante lenta. Diante do ceticismo quanto ao futuro das relações diplomáticas entre Mercosul e UE, esta tem investido na parceria estratégica com o Brasil — país estratégico na América Latina —, ficando em segundo plano o projeto de inter-regionalização entre os blocos.

II.2. Parceria Estratégica: Objetivos, Motivações e Realizações

As principais motivações para o estabelecimento dessa parceria são, conforme análise feita por Whitman e Rodt (2014)[23]: (i) reconhecimento do Brasil enquanto potência emergente no cenário internacional; (ii) o fato de o Brasil ser

21 Pollio, Emanuele. What Kind of Interregionalism? The EU-MERCOSUR Relationship with the Emerging 'Transatlantic Triangle'. Bruges Regional Integration and Global Governance Papers, 3. Bruges: College of Europe, 2010.

22 SARAIVA, Miriam Gomes. A União Europeia como ator internacional e os países do Mercosul. Brasília: Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 47, nº 1, 2004. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292004000100005>.

23 Cf. WHITMAN, Richard; RODT, Annemarie Penn. Relações UE-Brasil: uma parceria estratégica? In: A União Europeia alargada em tempos de novos desafios. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2014, p. 132.

um mercado emergente para a UE, no qual ela compete com os EUA e a China. A UE (enquanto bloco) é considerada o parceiro de comércio e investimento mais importante para o Brasil. Sendo assim, a UE teve que resolver a crise nas suas negociações com o Brasil para ter acesso ao mercado brasileiro; (iii) o interesse econômico e ambiental da UE na capacidade de exportação do Brasil no setor de energias alternativas; (iv) o fato de que as negociações são facilitadas devido aos estreitos laços culturais entre Brasil e Portugal; (v) o fato de que o Brasil possui um ideal democrático, de Estado de Direito, coesão social, proteção ambiental e de desenvolvimento sustentável, que são compartilhados pela UE; e (vi) a busca pela UE do apoio brasileiro enquanto liderança regional na América Latina como forma de contrabalancear a Venezuela e a Bolívia, que são contrárias à UE, haja vista que o Brasil é tido como um parceiro mais estável, construtivo e cooperativo do que os demais países na América Latina[24].

II.3. Desenvolvimento Sustentável: Prioridade ou Retórica?

No ano de 2008, o Brasil e a União Europeia traçaram um Plano de Ação Conjunta (*Joint Action Plan*)[25], estabelecendo o comprometimento das partes em construir uma compreensiva e estratégica parceria. Este definiu que as partes deveriam estabelecer uma parceria que promovesse um desenvolvimento sustentável, destacando os aspectos econômicos, sociais e ambientais. Isso, além dos objetivos de patrocinar a paz e a segurança através de um sistema multilateral efetivo, e desenvolver a cooperação regional, ciência, tecnologia e inovação, além de trocas interpessoais. Conforme consta no documento, "*Brasil e UE [...] confirmam sua boa vontade em alcançar um ambicioso, compreensivo e equilibrado acordo que preencha os objetivos do desenvolvimento*"[26]. Todavia, ao analisar-se este documento, além dos demais acordos entre Brasil e UE, vê-se que a parceria estratégica e o desenvolvimento econômico são colocados de maneira prioritária, enquanto que as questões ambientais se resumem à boa vontade dos países em se desenvolver de forma sustentável, mas não se traduzem em propostas concretas de efetivação desse objetivo.

O Acordo-Quadro de Cooperação (1992) entre Brasil e UE estabeleceu que as prioridades da cooperação seriam: (i) aprimorar as relações bilaterais entre as partes através da cooperação acadêmica e de diálogos setoriais e (ii) promover a dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável de forma a proteger

24 Este é um dos motivos pelos quais as negociações entre Mercosul e UE são dificultadas.

25 Brazil-European Union Strategic Partnership Joint Action Plan, 2008. 2nd Brazil-European Union Summit, Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.eeas.europa.eu/brazil/docs/2008_joint_action_plan_en.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2015.

26 Brazil-European Union Strategic Partnership Joint Action Plan, 2008. 2nd Brazil-European Union Summit, Rio de Janeiro, p. 6. Disponível em: <http://www.eeas.europa.eu/brazil/docs/2008_joint_action_plan_en.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2015.

o meio ambiente. Na segunda área prioritária, destaca-se a preocupação com o combate ao desmatamento das florestas brasileiras, principalmente, da floresta amazônica, diminuindo, assim, as emissões de carbono e combatendo-se a mudança climática; com uma gestão sustentável dos recursos naturais; e com o cumprimento dos compromissos assumidos no âmbito internacional através de acordos multilaterais, em especial, o Protocolo de Kyoto; a Convenção sobre Diversidade Biológica e a Convenção Marco sobre Mudança Climática[27]. No entanto, ainda que as referidas "prioridades" sejam colocadas de forma paritária, vê-se que a alocação de recursos para elas é bastante díspare. A tabela abaixo traz o valor total dos recursos alocados pela Comissão Europeia para fomentar as relações bilaterais entre UE e Brasil e para promover a sustentabilidade ambiental nos anos de 2007 a 2013.

Brasil[28]		**Em milhões de €**		
	%	2007 — 2010	2011 — 2013	TOTAL
Prioridade 1 — Aprimorar as relações bilaterais	70	27.755	14.945	42.700
Ação 1: Facilitar os diálogos setoriais	15	6.100	3.050	9.150
Ação 2: Programa de educação superior	50	18.605	11.895	30.500
Ação 3: Instituto de Estudos Europeus	5	3.050		3.050
Prioridade 2 — Promover a dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável	30	11.895	6.405	18.300
TOTAL	100	39.650	21.350	61.000

A partir da análise da tabela acima, observa-se que a Comissão Europeia alocou 61 milhões de euros entre 2007 e 2013 na parceria com o Brasil. Conforme destacaram Whitman e Rodt (2014), todavia, 70% da referida quantia foi destinada ao fomento das relações entre Brasil e UE, enquanto que apenas 30% foram destinados à promoção da sustentabilidade[29]. Além disso, a própria

27 Cf. Delegação da União Europeia no Brasil. Cooperação Brasil UE. Disponível em: <http://eeas.europa.eu/delegations/brazil/eu_brazil/tech_financial_cooperation/bilateral_coop/index_pt.htm>. Acesso em: 15 jun. 2015.

28 Quadro com a alocação indicativa do valor atribuído ao Brasil pela Comissão Europeia para o período 2007-2013. Elaboração: Delegação da União Europeia no Brasil. Disponível em: <http://eeas.europa.eu/delegations/brazil/eu_brazil/tech_financial_cooperation/bilateral_coop/index_pt.htm>. Acesso em: 16 jun. 2015.

29 Deve-se destacar aqui que o percentual acima não inclui os fundos destinados ao Mercosul e à América Latina em geral. Além disso, não se levou em consideração para esses fins os acordos bilaterais entre Estados-membros da UE e o Brasil.

Comissão Europeia expressamente afirmou que a sua prioridade nos anos de 2007 a 2013 era a de estimular a promoção de intercâmbios, contatos e transferência de conhecimento entre a Comissão Europeia e o Brasil. Sendo assim, conclui-se que o diálogo bilateral entre Brasil e UE tem seguido uma boa direção, estabelecendo metas que trariam benefícios para o meio ambiente e para ambos os países. Todavia,

> [é] difícil identificar desenvolvimentos significativos relacionados à segurança energética e à sustentabilidade ambiental que possam ser tangivelmente atribuídos somente à parceria estratégica. Dito isso, combater o desmatamento, prevenir a perda de biodiversidade, reduzir as emissões de carbono, melhorar as condições de vida da população rural pobre e aperfeiçoar a governança na utilização de recursos naturais constituem metas ambiciosas de longo prazo. Portanto, não surpreende que esses segundos objetivos prioritários ainda tenham de ser cumpridos, especialmente porque recebem apenas uma fração da atenção e do financiamento recebidos pela primeira prioridade. Desse modo, esta continua a ser uma área em que o Brasil e a UE devem continuar a cooperar no futuro[30].

Desse modo, Brasil e UE ainda precisam avançar na implementação efetiva e eficaz das prioridades genéricas que estabelecem em matéria ambiental. Apenas assim pode-se afirmar que as partes estão empenhadas em promover um desenvolvimento que seja sustentável de fato.

Conclusão

Inicialmente, a regulação do meio ambiente era analisada de forma restritiva, isto é, direcionada a determinadas espécies e habitats. A partir do desenvolvimento do tema, tornou-se cada vez mais evidente a natureza sistêmica das questões ambientais. Diante desta realidade, em um mundo cada vez mais integrado, é imperioso o comprometimento no tratamento da proteção e da regulação do meio ambiente. A inserção de medidas concretas e de responsabilização ambiental nos acordos é vital, principalmente quando se tratar de acordos entre duas organizações de peso como o Mercosul e a União Europeia.

Paralelamente a essa questão, conclui-se que a União Europeia, ao não obter os avanços desejados com o Mercosul, optou por investir em uma parceria estratégica com o Brasil. Todavia, a referida relação, a despeito de uma

30 WHITMAN, Richard; RODT, Annemarie Penn. *Relações UE-Brasil: uma parceria estratégica?* In: A União Europeia alargada em tempos de novos desafios. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2014, p. 136.

retórica de preocupação com o desenvolvimento sustentável, baseia-se prioritariamente na promoção das relações bilaterais entre Brasil e UE, especialmente no que diz respeito a questões econômicas e comerciais. Nesse contexto, questões ambientais relevantes são postas em segundo plano e não há acordos que estabeleçam políticas concretas e efetivas para a promoção de um desenvolvimento sustentável, sendo então explorada tão somente a potencialidade política.

Referências bibliográficas

1. Livros

ALMEIDA, Paula Wojcikiewicz; BARRETO, Rafael Zelesco. Direito das Organizações Internacionais: Casos e Problemas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

ALMEIDA, Paula Wojcikiewicz. Mercosul: Desafios para a Implementação do Direito e Exemplos do Brasil. Trad. Lauro de Matos Nunes Filho. Curitiba: Juruá, 2014.

CUNHA, Rui Faria da. Brasil-União Europeia: Um Passo para a Frente, Dois para Trás? In: A União Europeia alargada em tempos de novos desafios. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2014.

AZAROU, Elena; LUCIANO, Bruno Theodoro; DANE, Felix. 10 Anos de Relações do Brasil com uma Europa Alargada. In: A União Europeia alargada em tempos de novos desafios**.** Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2014.

SARAIVA, Miriam Gomes. Brasil, América Latina e a União Europeia diante de Novas Agendas Globais. In: A União Europeia alargada em tempos de novos desafios. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2014.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Curso de Direito Internacional Público. 6. Ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

WHITMAN, Richard; RODT, Annemarie Penn. Relações UE-Brasil: Uma Parceria Estratégica? In: A União Europeia alargada em tempos de novos desafios. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2014.

2. Artigos

BADIN, Michelle Ratton Sanchez; AZEVEDO, Milena da Fonseca. Estratégias da União Europeia em Meio Ambiente nos Acordos Regionais de Comércio e seus

Impactos para as Negociações com o Mercosul. Boletim de Economia e Política Internacional/BEPI, n. 15, set.-dez., 2013.

CARVALHO, Felipe Augusto Torres; LEITE, Alexandre César Cunha. Acordo de Associação Inter-Regional Mercosul — União Europeia: entraves à aprovação e perspectivas futuras. Revista Século XXI, Porto Alegre, V. 4, nº 2, jul.-dez. 2013. Disponível em: <http://sumario-periodicos.espm.br/index.php/seculo21/article/viewFile/1870/145>. Acesso em: 30 maio 2016.

LAZAROU, Elena. A União Europeia e a América Latina: Um Panorama da Cooperação Inter-Regional. Rio de Janeiro: Estudos Históricos, vol. 22, nº 44, 2009. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-21862009000200015>.

POLLIO, Emanuele. What Kind of Interregionalism? The EU-MERCOSUR Relationship with the Emerging 'Transatlantic Triangle'. Bruges Regional Integration and Global Governance Papers, 3. Bruges: College of Europe, 2010.

QUEIROZ, Fábio Albergaria de. Meio ambiente e comércio na agenda internacional: a questão ambiental nas negociações da OMC e dos blocos econômicos regionais. Ambiente e Sociedade, Campinas, v. 8, n. 2, p. 125-146, dez. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414--753X2005000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 abr. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-753X2005000200007>.

SARAIVA, Miriam Gomes. A União Europeia como ator internacional e os países do Mercosul. Brasília: Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 47, nº 1, 2004. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292004000100005>.

SOUSA, António Caetano de; GIRÃO, Faria. A Política Comunitária do Ambiente e da Energia — Primeira Parte — Fundamentos, Gênese e Evolução. Universidade Lusófona Do Porto, p.1. Disponível em: <http://recil.grupolusofona.pt/bitstream/handle/10437/2854/A%20POL%C3%8DTICA%20COMUNIT%C3%81RIA%20DO%20AMBIENTE%20E%20DA%20ENERGIA.pdf?sequence=1>.

VALLE, Valeria Marina. O peso das relações inter-regionais com a União Europeia em relação a outras alternativas de política externa do Mercosul. Brasília: Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 48, nº 1, 2005. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292005000100004>.

VARELLA, Marcelo D.; BARROS-PLATIAU, Ana Flavia (Orgs.). O Surgimento e a Evolução do Direito Internacional do Meio Ambiente: da Proteção da Natureza ao Desenvolvimento Sustentável. In: Proteção internacional do meio ambiente. Brasília: Unitar, UniCEUB e UnB, 2009. p.11.

3. Sites institucionais

DELEGAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA NO BRASIL. Cooperação Brasil-UE. Disponível em: <http://eeas.europa.eu/delegations/brazil/eu_brazil/tech_financial_cooperation/bilateral_coop/index_pt.htm>. Acesso em: 14 jun. 2015.

_____. Cooperação regional. Disponível em: <http://eeas.europa.eu/delegations/brazil/eu_brazil/tech_financial_cooperation/regional_coop/index_pt.htm>. Acesso em: 14 jun. 2015.

_____. O Brasil e a UE. Disponível em: <http://eeas.europa.eu/delegations/brazil/eu_brazil/index_pt.htm>. Acesso em: 14 jun. 2015.

_____. Programa Temático para o Meio Ambiente e a Gestão Sustentável dos Recursos Naturais incluindo a Energia. Disponível em: <http://eeas.europa.eu/delegations/brazil/eu_brazil/tech_financial_cooperation/environment/index_pt.htm>. Acesso em: 14 jun. 2015.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Acordo-Quadro Inter-regional de Cooperação entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-membros e o Mercosul e seus Estados-Partes, 1995, artigo nº 17. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/acordo-quadro-inter-regional-de-cooperacao-entre-a-comunidade-europeia-e-os-seus-estados-membros-e-o-mercosul-e-os-seus-estados-partes/>. Acesso em: 14 jun. 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO. Tratado de Assunção: Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, A República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, 1991. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1270491919.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2015.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Mercado Comum do Sul (Mercosul). Disponível em: <http://www.mma.gov.br/assuntos-internacionais/blocos/item/850-mercado-comum-do-sul-mercosu>. Acesso em: 25 abr. 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Formulário Descritivo da Norma Internacional. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/documentos/tratados-internacionais/docs/acordo-quadro_sobre_meio-ambiente_do_mercosul.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2016

PARLAMENTO EUROPEU. Fichas técnicas sobre a União Europeia, 2015. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.4.1.html>. Acesso em: 20 jun. 2015.

UNIÃO EUROPEIA. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, 2012. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=PT>. Acesso em: 14 jun. 2015.

_____. Um ambiente sustentável e saudável para as gerações atuais e vindouras. Disponível em: <http://europa.eu/pol/env/index_pt.htm>. Acesso em: 30 maio 2016.

EUROPEAN COMISSION. Brazil: Country Strategy Paper (2007-2013). Disponível em: <http://eeas.europa.eu/brazil/csp/07_13_en.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2015.

_____.Multilateral environmental agreements to which the EU is a contracting party or a signatory. Disponível em: <http://ec.europa.eu/environment/international_issues/pdf/agreements_en.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2015.

_____.Brazil-European Union Strategic Partnership Joint Action Plan, 2008. 2nd Brazil-European Union Summit, Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.eeas.europa.eu/brazil/docs/2008_joint_action_plan_en.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2015.

A UNIÃO EUROPEIA E O TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL: RELAÇÕES DE COMPLEMENTAÇÃO E COOPERAÇÃO

Maíra dos Santos Matthes da Costa[1]

Resumo

Dado o crescimento da importância da política externa da União Europeia, o presente artigo se propõe a investigar as relações de complementaridade e cooperação entre União Europeia (UE) e o Tribunal Penal Internacional (TPI). Na primeira seção, investigaremos as estratégias que a UE lançou mão para manifestar seu apoio ao TPI. Na segunda seção, investigaremos o princípio legal de complementaridade apresentado no Estatuto de Roma. Conclui-se afirmando que o apoio dado ao TPI é fundamental para se entender a política externa da União e seu papel como ator global.

Palavras-chave

União Europeia; Tribunal Penal Internacional; Princípio de Complementaridade; Cooperação.

Introdução

Desde a criação do Estatuto de Roma, em 1998, a União Europeia (UE) tem sido o bloco regional que mais manifestou apoio ao Tribunal Penal Internacional (TPI). O apoio político, institucional e econômico foi tão grande que autores, como Alexandra Kemmerer,[2] afirmam que o Estatuto de Roma não teria entrado em vigor na ausência do apoio fornecido pela União Europeia. Todos os Estados-membros assinaram e ratificaram o Estatuto de Roma. Juntos, eles contribuem com aproximadamente 78% do orçamento total do TPI. Esse apoio é justificado pelo compartilhamento de valores e princípios comuns, como a valorização dos direitos humanos, democracia e *rule of law*, por ambas as organizações. Percebe-se que, ao comungar os valores do TPI e defendê-los ativa-

1 Doutoranda Université Paris Descartes — Sorbonne Paris Cité. Bolsista CAPES, processo número 99999.001454/2015-03.

2 KEMMERER, Alexandra. Like Ancient Beacons: The European Union and the International Criminal Court — Reflections from afar on a Chapter of European Foreign Policy. In: German Law Journal, vol.5, n° 12, 2004, p. 1458.

mente em sua política externa, a UE exporta seus valores internos, e, com isso, fortalece sua legitimidade interna.

A posição ativa em relação ao TPI se enquadra no escopo do fortalecimento da política externa da União e deixa evidente que as intenções do bloco se estendem muito além da busca de interesses econômicos comuns. Para além de uma união econômica e monetária, a UE pretende ser o baluarte de valores igualitários e dos direitos humanos na apresentação de sua política externa. Desde os primórdios de sua formação, a então "Comunidade Europeia", antes mesmo de se transformar em "União Europeia", já se entendia como um ator global. A *Declaração de Laekan sobre o Futuro da Europa*[3] já antecipa que um dos maiores desafios que a União teria de enfrentar seria o de encontrar um papel para si no mundo globalizado.

Encontrar um papel no mundo globalizado que equivalha a valores propriamente europeus como o respeito aos direitos humanos, à liberdade e ao "império da lei" seria, portanto, o ponto orientador da política externa da União Europeia. Nesse sentido, a defesa de um Tribunal Penal Internacional, regido por valores caros à tradição europeia, apresenta-se como ponto fundamental de uma política externa bem-sucedida, além de se coadunar com os princípios regentes das Nações Unidas.

O TPI, Tribunal permanente criado após a Segunda Guerra Mundial seguindo os precedentes dos tribunais militares *ad hocs* de Nuremberg, Tóquio e Ruanda, traz consigo a discussão sobre os limites da soberania e a necessidade de cooperação entre os Estados em busca de princípios de justiça comuns. Lá onde o Estado não consegue ou não manifesta interesse em proteger o indivíduo contra genocídio, crimes de guerra ou crimes contra a humanidade, o Tribunal se apresenta como uma corte de último recurso, último bastião contra a impunidade.

O TPI foi idealizado como uma instituição dependente de um sistema de cooperação entre os Estados, que envolve tanto a concordância em relação a princípios fundamentais quanto a cooperação logística e material para prosseguimento de investigações e mandatos de prisão em diferentes territórios nacionais. O fator complicador reside nos interesses divergentes dos Estados nacionais, os quais nem sempre se coadunam com os princípios que orientam o Estatuto de Roma. É nesse cenário de dificuldades que o apoio da UE ao TPI cumprirá um duplo papel: (i) o de fornecer o apoio logístico, conceitual e material sem o qual a sobrevivência do Tribunal estaria ameaçada e (ii) a promul-

3 Laeken Declaration on the Future of the European Union, Presidency Conclusions, 14 and 15 December 2001. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/68827.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2015.

gação de uma política externa forte que favoreça valores da tradição europeia e, com isso, garanta legitimidade interna para a própria União.

O presente artigo se divide em duas partes. A primeira traçará um apanhado geral sobre a relação histórica de apoio dado ao TPI por parte da UE, abarcando declarações políticas e acordos bilaterais. A segunda parte analisa um princípio crucial do Estatuto de Roma orientador do funcionamento do TPI, o princípio de complementaridade. O princípio de complementariedade coloca o Tribunal numa posição de não primazia sobre as cortes nacionais. Essa não primazia é tanto sua *força* — aquilo que faz com que muitos Estados tenham interesse em ratificar o Estatuto de Roma, quanto sua *fraqueza* — aquilo que impede o Tribunal de fazer valer sua própria lei para além dos interesses dos Estados-nações. Cabe-nos, ao longo deste artigo, entender o papel da União Europeia no escopo dessa ambivalência que encobre o Tribunal Penal Internacional.

1. A União Europeia e o Tribunal Penal Internacional

A União Europeia foi a primeira organização regional a assinar um contrato de cooperação com o Tribunal Penal Internacional, em 10 de abril de 2006.[4] Desde então, ela tem destacado-se na divulgação do Estatuto de Roma, emitindo declarações públicas, como a redigida em ocasião do 10° aniversário do TPI em Bruxelas, em 2008,[5] na qual total apoio à Corte na luta contra a impunidade foi reiterado. Rafael de Bustamante Tello, o "TPI Focal Point" do Conselho da União Europeia, reforça essa afirmação ao declarar, em entrevista, que a UE apoia o Tribunal através de declarações políticas e conclusões do Conselho.[6]

É inegável que o suporte político da União Europeia, como a Declaração de 2008 e, também, a de 2009, na qual se sustenta a decisão do Tribunal no tocante à prisão de Omar Al-Bashir, é ponto fundamental no que concerne à expansão do apoio ao Tribunal no mundo. Mitja Mertens, no entanto, no seu artigo "The International Criminal Court: A European Success Story?", relativiza o alcance do apoio da UE dado ao TPI através de declarações políticas. Para a autora, o impacto concreto na expansão do Estatuto de Roma através de declarações políticas é questionável, uma vez que ele não permite o desenvolvimento de um diálogo genuíno com outros países.[7]

---

4 Disponível em: <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/6EB80CC1-D717-4284-9B5C-03CA-028E155B/140157/ICCPRES010106_English.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2015.

5 Documento 11900/08.

6 Disponível em: <http://www.iccnow.org/documents/Europe_Newsletter1_final.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2015.

7 MERTENS, Mitja. The International Criminal Court: A European Success Story? In: *College of Europe, EU Diplomacy Paper*, 2011, p. 13.

Para além do apoio manifestado em declarações políticas, é importante ressaltar que uma medida positiva de apoio ao Tribunal foi encontrada no uso que o bloco europeu fez de sua influência econômica sobre países terceiros em acordos bilaterais. Em alguns casos, a Comissão passou a inserir uma cláusula relativa ao TPI em acordos comerciais. O acordo de Cotonou, de 2005, foi a maior realização nesse sentido. O acordo foi celebrado entre a UE e 75 Estados da África, Caribe e Pacífico. Na versão revista de 2005, que modifica o assinado em 2000, é incluído, no artigo 11, o comprometimento das partes no tocante à implementação e ratificação do Estatuto de Roma.[8] O artigo 11 é editado com a inclusão da seguinte cláusula:

> Na promoção do reforço da paz e da justiça internacional, as partes reafirmam a sua determinação em: partilhar a experiência em matéria de adopção das adaptações jurídicas necessárias para possibilitar a ratificação e a aplicação do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, combater o crime internacional em conformidade com o Direito Internacional, respeitando devidamente o Estatuto de Roma. As partes enviarão esforços para ratificar e implementar o Estatuto de Roma e instrumentos conexos.
> COUNCIL OF EUROPEAN UNION, O Acordo de Cotonou Revisto. Meu grifo.

De acordo com a brochura informativa produzida pela Secretaria Geral do Conselho Europeu, "The European Union and the International Criminal Court",[9] desde 2002, a UE desenvolveu 340 negociações em mais de 100 países e organizações internacionais para encorajar a ratificação e implementação do Estatuto de Roma. Contudo, não se pode deixar de notar que a inclusão de cláusulas favoráveis ao TPI tem como limite as boas relações diplomáticas. A União não coloca essas cláusulas como pontos condicionantes para as demais partes do acordo e não manifestou pressão política ou diplomática em relação à postura contrária dos Estados Unidos da América em relação ao TPI.

Nos governos Clinton e Bush, o TPI encontrou duras oposições. Destaca-se o fato de que os Estados Unidos elaboraram mais de 100 acordos de imunidade com Estados-parte do TPI e que, em 2002, retirou sua assinatura do

8 Disponível em: <http://cooperacao.palop-tl.eu/index.php/biblioteca/outros/98-acordo-de-cotonou-revisto-1/file>. Acesso em: 12 jun. 2015.

9 COUNCIL OF EUROPEAN UNION, *The European Union and the International Criminal Court*. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/ICC_may%2010_internet.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2015. p.10.

Estatuto de Roma. O governo Bush, nos primeiros anos de implementação do Tribunal, declarou uma verdadeira guerra contra ele e chegou a promulgar uma lei federal, a Anti-ICC American Servicemembers' Protection Act (ASPA), também conhecida como a Hague Invasion Act, por autorizar uma invasão militar americana no prédio do TPI, em Haia, caso cidadãos americanos ou de países aliados lá estivessem sob acusação.

A lei, redigida pelo comitê de relações exteriores do senador Jesse Helms, aprovada na Câmara e no Senado por assombrosa maioria, proíbe qualquer outra lei, corte ou governo nacional de colaborar com o TPI. Ela também proíbe a extradição de qualquer pessoa dos Estados Unidos para o Tribunal e a condução de investigações em território americano. A União Europeia não se posicionou de modo frontal contra a promulgação americana, apesar de organizações como a Human Rights Watch ter clamado por um posicionamento do bloco.[10] Todavia, mesmo sem confronto direito ou cláusulas condicionantes visando ao apoio ao TPI, é inegável que o respaldo da UE ao TPI, em meio ao grande rechaço dos Estados Unidos, foi um elemento crucial para a manutenção de sua sobrevivência prática e credibilidade internacional.

Também há que se ressaltar que, dentro do escopo do Conselho de Segurança, França e Reino Unido nem sempre honram suas obrigações relativas à União Europeia.[11] Ambos os países apoiaram a Resolução 1422 de 12 de julho de 2002, S/RES/1422, na qual se garante imunidade em relação ao TPI para todos os soldados das Nações Unidas envolvidos em operações de *peacekeeping* para países não membros do TPI.

Deixando de lado essas reservas, do ponto de vista interno, a União criou instrumentos para possibilitar a cooperação de pedidos de prisão e investigação em seu território. A Rede Europeia de Pontos de Contato (European Network of Contact Points[12]) foi instaurada para facilitar a comunicação institucional entre os Estados e o TPI. De acordo com essa rede, cada Estado da UE deve designar um ponto de contato para troca de informações sobre genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra. Os detalhes de cada ponto de contato são enviados para a Secretaria Geral do Conselho, que, por sua vez,

10 "Human Rights Watch believes the International Criminal Court has the potential to be the most important human rights institution created in 50 years, and urged regional groups of states, such as the European Union, to condemn the new law and resist Washington's attempts to obtain bilateral exemption arrangements." Disponível em: <http://www.hrw.org/en/news/2002/08/03/us-hague-invasion-act-becomes-law>. Acesso em: 14 jun. 2015.

11 MERTENS, Mitja. The International Criminal Court: A European Success Story? In: *College of Europe, EU Diplomacy Paper*, 2011, p. 12.

12 A Decisão do Conselho 2002/494/JHA, 13 jun. 2002, cria uma rede de pontos de contato sobre pessoas responsáveis por crimes de genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32002D0494>. Acesso em: 13 jun. 2015.

reenvia as informações para os demais países. Essa troca de informações também é responsável por facilitar a cooperação entre as autoridades nacionais competentes no âmbito regional.

Outro ponto importante que sinaliza o apoio da UE ao TPI é o fato de que a aderência e a ratificação do Estatuto de Roma são pré-requisitos para que um Estado possa ser aceito como membro da União Europeia. Nos artigos 1° e 2° do Tratado da União Europeia[13] se afirma o comprometimento da União em promover paz, segurança e justiça, bem como em divulgar e implementar os princípios da Carta das Nações Unidas. No art. 2° da Posição Comum de 2011, lê-se, mais uma vez, que um dos objetivos da União é preservar a paz, evitar conflitos e fortalecer a segurança internacional, também de acordo com a Carta das Nações Unidas.

Como determinado pela Conferência de Kampala de 2010, em função da entrada em vigor do Estatuto de Roma, a União Europeia atualizou sua Posição Comum (Common Position) de 2003 (2003/444/CFSP) para uma nova Posição Comum em 2011 (2011/168/CFSP).[14] Assim, o Conselho da UE, em março de 2011, adota a "Decision on the International Criminal Court", na qual se atualizam os parâmetros que nortearam a relação entre UE e TPI por dez anos. Na decisão 2011/168/CFSP (também chamada apenas de "The Decision"), adotada em 21 de março de 2011, prezam-se os seguintes pontos em relação ao Tribunal Penal Internacional: (i) suporte universal ao Estatuto de Roma ao estimular o maior número de participação possível; (ii) preservar a integridade do Estatuto; (iii) promover a independência da Corte e seu funcionamento efetivo; (iv) apoiar a implementação do princípio de complementaridade.

Na esteira da decisão do Conselho da União Europeia em repelir a Posição Comum de 2003 e se comprometer com uma nova Posição Comum favorável ao TPI, em 12 de julho de 2011, um novo Plano de Ação (Action Plan) foi adotado. O Plano de Ação inclui medidas concretas a serem tomadas no campo de cooperação entre a Corte e a União Europeia. Ele tem como objetivo desenvolver os cinco objetivos anunciados no artigo 1.2 da Decisão de 2011, a saber: (i) coordenação das atividades da UE para implementar os objetivos da Decisão; (ii) universalidade e integridade do Estatuto de Roma; (iii) independência do TPI e seu funcionamento eficiente e efetivo; (iv) cooperação com o TPI; (v) implementação do princípio de complementaridade.

A consonância de objetivos entre o Plano Comum e o Plano de Ação é evidente. Dentre os objetivos apontados nesses documentos, um merece destaque

13 Disponível em: <http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_pt.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2015. Para acesso a outras línguas ver: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>. Acesso em: 6 jun. 2015.

14 Versão atualizada da Common Position da União Europeia está disponível aqui: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:076:0056:0058:EN:PDF>.

especial dada a sua complexidade particular: a implementação do princípio de complementaridade. De acordo com tal princípio, não caberia à jurisdição do Tribunal exercer primazia sobre as jurisdições nacionais às quais os indivíduos julgados estão ligados. Não exercendo primazia, a jurisdição internacional se reserva uma função de complementação. Ela apenas dá início ao seu trabalho quando a jurisdição nacional apresenta riscos de impunidade, mais especificamente em casos de falta de vontade ou ausência de capacidade da parte dos nacionais.

No que se segue veremos em que consiste, com mais detalhes, o princípio de complementariedade e como ele pressupõe a necessidade de cooperação entre os Estados-parte do Estatuto de Roma.

2. O Princípio de Complementaridade e a Necessidade de Cooperação

Levando em consideração que o TPI é um tribunal criminal permanente, e não um tribunal de exceção, sua implementação levanta inevitavelmente o problema da tensão entre jurisdição supranacional e nacional. Uma jurisdição supranacional que tenha primazia sobre jurisdições nacionais pode colocar em cheque a concepção clássica de soberania entendida como controle legal do próprio território. Depois da Segunda Guerra Mundial, no entanto, a discussão em torno dos direitos humanos, materializada na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, trouxe à tona a existência de direitos universais não condicionados a direitos políticos outorgados pela soberania nacional de um dado Estado. Para além dos direitos do "cidadão" e da "cidadã", os direitos humanos se pretendem naturais (inerentes a todo ser humano), iguais (o mesmo para todos) e universais (aplicável em todos os lugares)[15].

A assunção da existência de direitos humanos naturais, iguais e universais pode vir a problematizar o conceito de soberania tanto no nível doméstico — como controle legal interno de um dado território — quanto no nível internacional — como o respeito à não intervenção. Tribunais internacionais que têm como base o discurso dos direitos humanos podem ser entendidos como ameaças a jurisdições nacionais e, portanto, à soberania. Tanto o Estatuto do Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia, por exemplo, quanto o Estatuto do Tribunal Penal Internacional para Ruanda indicam a primazia de sua jurisdição sobre as jurisdições nacionais.[16] Tanto o Estatuto do Tribunal Penal Internacional para a Ex-Iugoslávia como, por exemplo, o Estatuto do Tribunal Penal Internacional para Ruanda, indicam a primazia de sua jurisdição sobre as jurisdições nacionais.

15 HUNT, Lynn. Inventing Human Rights: A History. Nova York: W. W. Norton & Company, 2008, p. 4.

16 Ver Artigo 9 do Estatuto do Tribunal Penal para ex-Iugoslávia e Artigo 8 do Estatuto do Tribunal Penal Internacional para Ruanda.

Diferentemente dos tribunais *ad hocs* anteriormente mencionados que antecederam e inspiraram o surgimento do TPI, o Tribunal não reconhece para si a competência de legislar acima das cortes nacionais. Em primeiro lugar, ele determina, no parágrafo 6º do Preâmbulo do Estatuto de Roma, que é dever do "Estado exercer sua jurisdição penal contra os responsáveis por crimes internacionais. No caso de o Estado não cumprir com suas obrigações, cabe ao Tribunal impedir que crimes considerados graves, a saber, crimes de guerra, genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de agressão (esse último ainda não teve o dispositivo que define em que consiste o "crime de agressão" aprovado) permaneçam sem julgamento em função de razões políticas, econômicas ou estruturais. Assim, cabe ao próprio Estado julgar os crimes definidos no Estatuto e ao Tribunal agir em circunstâncias excepcionais, o que faz com que o Tribunal não subtraia em nada a competência da jurisdição nacional".

O princípio de complementaridade é indicado já no artigo de abertura do Estatuto:

> Artigo 1º.
>
> Fica instituído pelo presente um Tribunal Penal Internacional ("o Tribunal"). O Tribunal será uma instituição permanente, estará facultada a exercer sua jurisdição sobre indivíduos com relação aos crimes mais graves de transcendência internacional, em conformidade com o presente Estatuto, e terá caráter complementar às jurisdições penais nacionais. A jurisdição e o funcionamento do Tribunal serão regidos pelas disposições do presente Estatuto.
> BRASIL, Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional.

Ao não seguir o precedente dos tribunais *ad hocs* mencionados acima no tocante à primazia de jurisdição, o Estatuto de Roma consegue se apresentar como uma solução para o desafio que uma jurisdição internacional coloca para as jurisdições nacionais. Exercendo uma função complementar, ele não retira do Estado a competência primeira de fazer valer os direitos humanos em seu território. O Tribunal tem responsabilidade subsidiária e complementar e pode ser solicitado apenas em casos em que o Estado se mostrar falho ou omisso em relação à proteção dos direitos humanos.

O art. 17 deixa mais claro as condições nas quais o Tribunal poderá "complementar" os Estados que ratificaram o Estatuto de Roma discriminando as condições de admissibilidade de um caso do TPI. O Tribunal não julgará um caso nas seguintes condições: (i) quando o caso já estiver sendo investigado por jurisdição nacional; (ii) quando o Estado já tiver iniciado uma investigação,

mas decidido por não dar procedimento; (ii) quando o caso já tiver sido julgado em jurisdição nacional; (iv) quando o caso não for grave o suficiente. Na presença dos pontos (i), (ii) e (iii) mencionados, não se manifestaria ausência de vontade ou incapacidade do Estado de realizar o procedimento criminal instaurado. Assim, nenhuma "ação complementar" por parte da justiça internacional far-se-ia necessária. Apenas no caso de o Estado interessado não estar cumprindo seu dever de fazer cessar a impunidade, caberia à justiça internacional "complementar" essa tarefa.

O caráter complementar do Estatuto de Roma é defendido pela União Europeia não apenas no Plano Comum e no Plano de Ação, mas também no *Joint Working Document on Advancing the Principle of Complementary*, de 2013.[17] Neste documento, procura-se prover aos Estados-membros os instrumentos capazes de melhor realizar a conexão entre justiça internacional e nacional. Trata-se de prover ajuda operacional ao corpo administrativo de instituições europeias, ministérios relevantes de países-membros, delegações da UE bem como as embaixadas de países da UE no mundo inteiro.

Uma vez estabelecido que o Tribunal funciona através do princípio de complementaridade, percebe-se que, na ausência de primazia sobre as cortes nacionais, a cooperação com os Estados-parte é fundamental para o bom funcionamento do Tribunal. Na verdade, é correto afirmar que o Estatuto de Roma cria um Tribunal completamente dependente da cooperação entre os Estados-parte, notadamente no que tange a mandatos de prisão, busca de provas e acesso a testemunhas. A cooperação com os Estados-parte é o que torna a ratificação universal do Estatuto de Roma mais possível. Isso porque a necessidade de cooperação para entrega de acusados transforma o Tribunal em mais atraente para os Estados receosos em relação à perda de soberania.

A necessidade de cooperação dos Estados-parte para que procurados pelo TPI sejam entregues ao Tribunal, ao mesmo tempo que é um elemento positivo no estímulo à ratificação universal do Estatuto, é um elemento negativo em termos de credibilidade internacional. Isso porque muitos Estados-parte simplesmente se recusam a cooperar com pedidos de extradição de pessoas e mandatos de prisão. O caso de Omar Al-Bashir talvez seja o mais emblemático nesse sentido. Com um mandato de prisão em seu nome desde 2009, o presidente do Sudão, recentemente reeleito, permanece livre sem sofrer qualquer sanção dos Estados-parte do Estatuto de Roma, que teriam o dever de realizar a detenção.

Tentando se mobilizar contra a tendência à não cooperação por Estados terceiros, a União Europeia, através do COJUR— ICC Working Party, lançou o

17 Disponível em: <http://eeas.europa.eu/human_rights/icc/docs/joint_staff_en.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2015.

documento EU's response to non-cooperation with the International Court by third states[18], visando esclarecer como os membros da União Europeia podem responder a medidas de não cooperação. No art. 3, a não cooperação aparece como um dos maiores desafios ao funcionamento efetivo do TPI. Por não cooperação entende-se "omissão de um ato por um Estado que está sob a obrigação legal de tomar atitudes no que tange ao TPI". No art. 7°, afirma-se que as medidas que a União Europeia e seus membros podem tomar em relação à não cooperação são, dentre outras: a emissão de declarações do Alto Representante da UE clamando por respeito às obrigações dos Estados-parte e a convocação, por parte de Estados-membros da União Europeia, de encontros bilaterais com Estados em vias de não cooperação.

3. Colaboração na Apreensão e Entrega de Acusados para o TPI

Dentre todos os desafios que uma corte penal internacional calcada no princípio da complementaridade pode apresentar, o maior deles se encontra na apreensão e entrega de suspeitos para o Tribunal. Uma vez que o Tribunal não possui uma força policial própria à sua disposição, a cooperação dos Estados é elemento crucial para a devida aplicação da lei.

Enquanto instituição, a União Europeia não pode contribuir com a apreensão de suspeitos ou com o fornecimento de unidades prisionais, serviços que ficam a cargo dos Estados-membros. Assim, no tocante à prestação de serviços policiais, o Tribunal depende, inevitavelmente, da boa vontade dos países-membros. É o que sublinha Cassese ao se referir ao Tribunal Penal da ex-Iugoslávia (ICTY):

> [O] ICTY é como um gigante sem braços e pernas — ele precisa de membros artificiais para andar e trabalhar. E esses membros são as autoridades estatais. Se a cooperação dos estados não é acessível, ele não pode cumprir suas funções.[19]

A referência ao ICTY não é trivial uma vez que o desenvolvimento do TPI e do ICTY são interligados. Segundo Roper "(...) as experiências dos primeiros tribunais *ad hoc* mostraram que a não cooperação dos Estados mina a efetividade das cortes e que uma das principais áreas de não cooperação foi a falha na

18 Disponível em: <http://eeas.europa.eu/human_rights/icc/docs/st_16993_2013_init_en.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2015.

19 Tradução livre. No original: "[The] ICTY is very much like a giant without arms and legs — it needs artificial limbs to walk and work. And these artificial limbs are state authorities. If the cooperation of states is not forthcoming, they cannot fulfill their functions." CASSESE, Antonio. On the Current Trends towards Criminal Prosecution and Punishment of Breaches of International Humanitarian Law. In: *European Journal of International Law*, n. 9, 1998, p. 8.

entrega dos acusados".[20] As dificuldades encontradas pelo ICTY nesse sentido foram enormes. Mesmo com a ameaça do uso da força na Bósnia-Herzegovina para deter suspeitos através do mandato *SFOR (Stabilization Force),* liderado pela OTAN[21], o processo de apreensão foi mais moroso do que se esperava.[22] Nesse aspecto, o relato de Scharf é elucidativo:

> (...) apenas dois meses depois que os Acordos de Dayton foram formalmente assinados em Paris, as tropas da OTAN permitiram a Radovan Karadzic, acusado de crime de guerra, passar sem entraves pelos *checkpoints* fiscalizados pela OTAN. Alguns meses depois, quando as tropas da OTAN foram informadas que o acusado de crime de guerra Ratko Miladic estava presente numa instalação militar que constava em sua agenda de inspeção, elas decidiram não ir adiante com a fiscalização. [23]

Apesar de terem sido os Estados Unidos o país responsável pelo ultimato para entrega de Milosevic ao Tribunal de Haia,[24] a União Europeia também teve uma participação fundamental. De modo a viabilizar uma retomada da *rule of law* na região balcânica, a qual se encontrou assolada por conflitos armados na década de 1990, a UE condicionou a abertura da discussão sobre o Acordo de Estabilização e Associação (*SAA — Stabilization and Association Agreement*) com a Sérvia e a Croácia à colaboração com a entrega de condenados pelo ICTY.

---

20 Tradução livre. No original: The experiences of the early *ad hoc* tribunals showed that the noncompliance of states greatly undermined the effectiveness of courts, and one of the main areas of non-co-operation by states was the failure to surrender indictees. ROPER, Steven; BARRIA, Lilian. State Co-operation and International Criminal Court. Bargaining Influence in the Arrest and Surrender of Suspects. In: Leiden Journal of International Law, 21, 2, Junho 2008, p. 460.

21 Verificar: <http://www.nato.int/sfor/docu/d981116a.htm>

22 Segundo a jornalista Florence Hartmann, a passividade da OTAN para capturar os fugitivos se deu em função da falta de vontade política dos Estados Unidos, França e Inglaterra, que acreditavam que a apreensão dos fugitivos poderia comprometer a segurança dos seus nacionais engajados nas operações de manutenção da paz na região. HARTMANN, Florence. Paix et Châtiment : Les Guerres Secrètes de la Politique et de la Justice Internationales. Paris: Flammarion, 2007.

23 Tradução livre. No original: "(...) just two months after the Dayton Accords were formally signed in Paris, NATO troops permitted indicted war criminal Radovan Karadzic to pass unhindered through NATO checkpoints. A few months later when the NATO troops learned that indicted war criminal Ratko Mladic was present in a military installation they were scheduled to inspect, the troops decided not to go inside after all." SHARF, Michael P. Balkan Justice. The Story Behind the First International War Crimes Trial Since Nuremberg. Durham: Carolina Academic Press, 1997, p.89.

24 Os Estados Unidos condicionaram a ajuda econômica para reconstrução da Sérvia no valor de 8 bilhões de dólares à entrega de Milosevic ao Tribunal de Haia. O presidente Kostunica, aliado e protetor de Milosevic, acabou por aceitar o ultimato americano.

Tal pressão foi, definitivamente, elemento crucial para o sucesso da entrega dos acusados para o Tribunal. A promotora do Tribunal, Carla del Ponte, chegou mesmo a afirmar que 90% dos acusados entregues para o ICTY foram um resultado direto da condicionalidade imposta pela UE aos antigos países da península balcânica.[25] Em 2003, o acusado de crimes de guerra croata Janko Bobetko faleceu. A UE impôs, então, um ultimato à Croácia no qual as negociações relativas ao *SAA* apenas seriam iniciadas caso o país entregasse seu último acusado que ainda estava vivo — Ante Gotovina — ao Tribunal. Gotovina foi entregue, em 2005, por autoridades espanholas (o acusado se encontrava em um luxuoso hotel nas Ilhas Canárias), dez anos depois de ter sido condenado. Em primeiro de julho de 2013, a Croácia se tornou um país-membro da União Europeia, sendo, até o presente momento, o último país a ter tido acesso à União.

A colaboração sérvia encontrou, igualmente, inúmeras resistências. Segundo Brodersen, a obrigação do país de cooperar com o Tribunal incluía:

> (a) a identificação e localização de pessoas, (b) tomada de depoimentos e produção de evidências, (c) trâmite de documentos, (d) entrega ou transferência de acusados ao Tribunal Internacional (artigo 29 do Estatuto do *ICTY*). [26]

Apesar da demanda de cooperação feita à Servia, uma enorme resistência nacional foi encontrada, uma vez que a população, classe política e militar vislumbravam nas figuras de Slobodan Milosevic, general Ratko Mladic e Radovan Karadzic não perpetradores de crimes de guerra e crimes contra a humanidade, mas, sim, heróis nacionais. Foi preciso tempo e uma guinada na agenda de interesses nacionais para que os acusados fossem entregues e o julgamento tivesse prosseguimento. Diferentemente de Karadzic e Mladic, que foram acusados já em 1995 (mesmo ano do massacre na "área protegida" da ONU, Srebrenica, no qual os dois sérvios bósnios foram os principais articulares do massacre de aproximadamente 7 mil bósnios muçulmanos), Milosevic apenas foi acusado em 1999, durante a campanha militar da OTAN no Kosovo, e detido

25 HARTMAN, Florence. The ICTY and the European Union Conditionality In Batt. J, and Obradov-Wochnic, J. (Eds.) War Crimes, Conditionality and EU Integration in the Western Balkans, EU-ISS Charlot Papers n° 116, Institute for Security Studies, Paris, 2009, p. 67.

26 Tradução livre. No original: "The obligation to cooperate with the Tribunal includes: (a) the identification and location of persons, (b) the taking of testimony and the production of evidence, (c) the service of documents, (d) the arrest or detention of persons, (e) the surrender or the transfer of the accused to the International Tribunal (Article 29 of the Statute of the ICTY)." BRODERSEN, Kay. The ICTY'S Conditionality Dilemma. In: European Journal of Crime, Criminal Law & Criminal Justice. 22, 3, 2014, p. 220.

em 2011. Treze anos depois de ser indiciado, Radovan Karadzic foi detido por autoridades bósnias, em 2008, e sentenciado em março de 2016 a 40 anos de prisão.[27] Mladic ainda aguarda julgamento.[28]

A situação do TPI ainda pode ser considerada mais frágil do que a do *ICTY*, uma vez que esse último conta, ao menos formalmente, com o apoio do Conselho de Segurança no monitoramento da cooperação efetiva dos Estados. Apesar disso, desde sua entrada em vigor em 2002, o Tribunal condenou e apreendeu três congoleses: os senhores de guerra Thomas Lubanga (2012) e Germain Katanga (2014) e o ex-chefe militar Jean-Pierre Bemba (2016), com a cooperação dos Estados signatários do Estatuto de Roma. Tanto as autoridades belgas quanto as portuguesas atuaram em cooperação com o Tribunal no andamento do processo contra Jean-Pierre Bemba. O Reino da Bélgica acatou o pedido de entrega do acusado para o TPI em 2008 e a República de Portugal aceitou o pedido da Corte de identificar e congelar a conta bancária, as propriedades e os bens de Jean-Pierre Bemba.

Em 2009, Portugal aceitou igualmente prover uma quantia mensal dos ativos de Bemba para honrar suas obrigações financeiras em relação à Corte e à sua família. A decisão final sobre o local de cumprimento da pena ainda não foi emitida.[29] Em relação aos dois milicianos congoleses, o Tribunal designou a República Democrática do Congo como país oficial para execução das penas, consequência da colaboração ativa entre o TPI e o governo congolês, que, por sua vez, já havia acatado o pedido do Tribunal de entregar Germain Katanga[30] e Thomas Lubanga[31] para devido julgamento em Haia.

Conclusão

Procurou-se mostrar, na primeira seção, como o apoio da UE, no âmbito de sua política externa, é fundamental para a existência do Tribunal. Na última seção, foi colocado um problema de extrema importância: o da relação de complementação da parte do TPI e da relação de cooperação da parte dos Estados-parte. Mais uma vez, a UE se destaca na busca por maximizar os resultados de cooperação entre os Estados, emitindo declarações e documentos. Preocupações com a soberania nacional continuam sendo, no entanto, o maior desafio colocado para o TPI e seus defensores.

27 Ver: <http://www.icty.org/case/karadzic/4>.
28 Para acompanhamento do processo ver: <http://www.icty.org/x/cases/mladic/cis/en/cis_mladic_en.pdf>.
29 Para acompanhamento do processo ver: <https://www.icc-cpi.int/EN_Menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/pages/pr1200.aspx>.
30 <https://www.icc-cpi.int/iccdocs/PIDS/publications/KatangaEng.pdf>.
31 <https://www.icc-cpi.int/iccdocs/PIDS/publications/LubangaENG.pdf>.

Diante dos desafios apresentados pelo TPI, o papel da UE como *global actor*, anunciado como um desafio na Declaração de Laekan, mostra-se ainda mais atual. Até onde a política externa da UE está disposta a ir para afirmar sua voz em meio a posições discrepantes de países poderosos como Estados Unidos, China e Rússia? Mesmo não sabendo como responder devidamente a essa pergunta, é certo afirmar que uma posição forte na política externa gera consequências no âmbito de sua política interna. A manifestação externa de valores caros à União Europeia produz legitimidade para reiteração desses mesmos valores no campo da integração regional entre os países-membros. O enorme apoio dado ao TPI pode ser entendido, portanto, como uma tentativa bem-sucedida da União Europeia, até o presente momento, de encontrar um lugar para si como um agente global no mundo instável das relações internacionais.

Referências bibliográficas

1. Livros

CASELLA, Paulo Borba, União Europeia — Instituições e Ordenamento Jurídico, São Paulo: Ed. LTr, 2002.

HARTMANN, Florence, Paix et Châtiment: Les Guerres Secrètes de la Politique et de la Justice Internationales. Paris: Flammarion, 2007.

HUNT, Lynn. Inventing Human Rights: A History. Nova York: W. W. Norton & Company, 2008.

SHABAS, William A. An Introduction to the International Criminal Court. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

SHARF, Michael P. Balkan Justice. The Story behind the First international War Crimes Trial Since Nuremberg. Durham: Carolina Academic Press, 1997.

2. Artigos

ANTONIADIS, Anestis e BEKOU, Olympia. The European Union and the International Criminal Court: an awkward symbiosis in interesting times. In: International Criminal Law Review, 7 (4), 2007, p. 621-655.

BECHARA, Fábio Ramazzini. Tribunal Penal Internacional e o Princípio da Complementaridade. Jus Navigandi, n. 234, ano 9, Teresina, 27 fev. 2004. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/4865/tribunal-penal-internacional-e-o-principio-da-complementaridade#ixzz3ca4fvzjG>. Acesso em: 9 jun. 2015.

BRODERSEN, Kay. The ICTY'S Conditionality Dilemma. In: European Journal of Crime, Criminal Law & Criminal Justice. 22, 3, 2014, p. 219-248.

CASSESE, Antonio. On the Current Trends towards Criminal Prosecution and Punishment of Breaches of International Humanitarian Law. In: European Journal of International Law, n. 9, 1998, p. 1-17.

COFFEY, Stuart. The Case for the Creation of a 'Global FBI'. In: Central Journal of International & Security Studies. 5, 2, Maio 2011, p. 23-56.

HARTMAN, Florence. The ICTY and the European Union Conditionality In Batt. J, and Obradov-Wochnic, J. (Eds.) War Crimes, Conditionality and EU Integration in the Western Balkans. EU-ISS Charlot Papers n° 116. Paris: Institute for Security Studies, 2009.

KEMMERER, Alexandra. Like Ancient Beacons: The European Union and the International Criminal Court — Reflections from Afar on a Chapter of European Foreign Policy. In: German Law Journal, vol.5, n° 12, 2004, p. 1449-1467. Disponível em: <http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=525>

MERTENS, Mitja. The International Criminal Court: A European Success Story? In: College of Europe, *EU Diplomacy Paper*, 2011.

ROPER, Steven; BARRIA, Lilian. State Co-operation and International Criminal Court. Bargaining Influence in the Arrest and Surrender of Suspects. In: Leiden Journal of International Law, 21, 2, Junho 2008, p. 457-476.

SOUTO MAIOR, Paula Fracinetti. O Princípio da Complementaridade no Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional: correlacionando fatores que fomentaram sua adoção e verificando a forma de sua disponibilização. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 106, nov 2012. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12471&revista_caderno=16>. Acesso em: 10 jun. 2015.

GROENLEER, Martin; RIJKS, David, The European Union and the International Criminal Court: The Politics of International Justice, In K. Jørgensen (ed.), The European Union and International Organizations, London: Routledge, 2009, p. 167.

3. Documentos Oficiais

BRASIL, Decreto n.º 4.388, de 25 de setembro de 2002. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Diário Oficial da União. Brasília, 25 set. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4388.htm> Acesso em: 8 jun. 2015.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. The European Union and the International Criminal Court. Belgium: Expert Series 2010. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/ICC_may%2010_internet.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2015.

STATUTE OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR RWANDA, 1994. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatuteInternationalCriminalTribunalForRwanda.aspx>. Acesso em: 10 jun. 2015.

COUNCIL OF EUROPEAN UNION, O Acordo de Cotonou Revisto. Disponível em: <http://cooperacao.palop-tl.eu/index.php/biblioteca/outros/98-acordo-de-cotonou-revisto-1/file>. Acesso em: 12 jun. 2015.

REDRESS & FIDH, Fostering a European Approach to Accountability for Genocide, Crimes Against Humanity, War Crimes and Torture: Extraterritorial Jurisdiction and the EU, Final Report, April 2007.

STATUTE OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE FORMER YUGOSLAVIA, 1993. Disponível em: <http://www.icty.org/sections/LegalLibrary/StatuteoftheTribunal>. Acesso em: 10 jun. 2015

4. Entrevistas

Seven Questions for Rafael de Bustamante Tello, ICC Focal Point at the Council of the European Union. Coalition for the International Criminal Court. *Europe Update,* p. 4-5, 2009. Disponível em: <http://www.iccnow.org/documents/Europe_Newsletter1_final.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2015.

A IMPOSIÇÃO DA MEDIAÇÃO COMO DECORRÊNCIA DA POLÍTICA PÚBLICA DA UNIÃO EUROPEIA PARA A RESOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS

Michele Pedrosa Paumgartten[1]

Resumo

Este artigo analisará a repercussão da transposição da Diretiva 2008/52/UE para o ordenamento doméstico italiano. Para resolver a ineficiência das tradicionais estruturas dos sistemas de resolução de conflitos, os países-membros foram obrigados a transpor a Diretiva 2008/52/UE para os seus ordenamentos até 2011, com o objetivo de implementar outras técnicas de resolução de conflitos, especialmente a mediação. Para atender a Diretiva, a Itália publicou em 24 de março de 2010 o Decreto Legislativo nº 28. No entanto, após a audiência pública realizada em 24 de outubro de 2012, a Corte Constitucional italiana decidiu pela inconstitucionalidade de vários dispositivos do Decreto Legislativo, inclusive aqueles que obrigavam a utilização da mediação em conflitos selecionados, o que gerou a necessidade da elaboração de outras normas para regulamentar a mediação.

Palavras-chave

União Europeia; Mediação; Itália; Diretiva 2008/52.

Introdução

A Diretiva 2008/52/CE desencadeou uma política de valorização da solução consensual de conflitos obrigando cada Estado-membro a inserir em seus códigos de processo ou criar textos legais que contemplassem mecanismos alternativos à jurisdição tradicional para resolver as controvérsias de seus nacionais, o que gerou importantes mudanças nos ordenamentos e na cultura judiciária destes países.

O ato contém dupla finalidade: qualitativa, quando sugere que tais medidas resolverão as controvérsias de modo mais eficiente e rápido através da colaboração entre as partes, mas também quantitativa, pois trata-se de uma

1 Advogada. Doutoranda em Direito Processual UERJ. Professora de Direito Processual Civil IBMEC/RJ. Membro da Comissão de Mediação de Conflitos da OAB/RJ.

medida cujo objetivo principal é o descongestionamento dos tribunais, um problema fulcral que atinge o sistema jurídico dos países de toda a Europa.

No contexto da Diretiva, incentivar a composição amigável significa o encorajamento ao uso da mediação, criando um contrapeso em relação ao uso do processo judicial.

Em transposição à Diretiva, a institucionalização da mediação pelos países-membros da União Europeia tem seguido uma fórmula muito semelhante. Traçam-se linhas gerais e busca-se atrair a mediação para o ambiente jurisdicional.

A Itália merecerá uma análise especial, já que ao transpor a Diretiva lançou mão de artifícios processuais que extrapolaram a ideia de encorajamento ao uso de sistemas extrajudiciais contido na norma base comunitária, o que gerou profunda controvérsia quanto à aplicação da Diretiva.

Este artigo analisará a ideia central da Diretiva 2008/52/CE e o processo de transposição para o ordenamento doméstico italiano, investigando se a proposta comunitária foi atendida.

1. Análise sobre a Reforma Estrutural da Justiça na União Europeia

Os Estados-membros estão empreendendo uma reforma em seus sistemas nacionais de justiça desde 2011. Os resultados apresentados na avaliação[2] surgem como efeito de diversos atos emanados da Comissão Europeia, mas também em virtude da Diretiva 2008/52/CE.

O relatório constata que em 2014 os Estados-membros alcançaram as reformas em sua plenitude. Segundo a Comissão, "o âmbito, a dimensão e o ponto da situação do processo de reformas variam de forma significativa, bem como os objetivos prosseguidos, que poderão consistir na correção de ineficiências, no reforço da qualidade e da acessibilidade, na gestão dos condicionalismos orçamentais, no reforço da confiança dos cidadãos ou na promoção de um ambiente empresarial favorável."[3]

As reformas incluem medidas operacionais, como a modernização do processo de gestão nos tribunais, a utilização das novas tecnologias de informação e a utilização de sistemas alternativos de resolução de litígios (em atendimento à Diretiva 52), além da adoção de medidas mais estruturais, como a restruturação orgânica dos tribunais, a revisão do mapa judiciário, a simplificação das normas processuais, a reforma judicial e das profissões judiciais, e a reforma do apoio judiciário.

---

2 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central europeu, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões. Painel de Avaliação da Justiça da UE de 2015. O relatório completo está disponível em: <http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_ scoreboard_2015_pt.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2015.

3 Id., p. 2.

No entanto, uma análise dos gráficos elaborados no relatório demonstra que, apesar de um notado incremento na utilização de métodos alternativos de solução de controvérsias pelos Estados-membros desde 2011, não houve ainda uma expressiva redução do número de processos cíveis, comerciais e administrativos contenciosos ou não.

A conclusão do relatório segue na mesma ideia: certamente esforços vêm sendo envidados pelos Estados-membros para melhorar a eficácia dos sistemas jurídicos nacionais com incentivo e apoio da União Europeia. Algumas melhorias são constatadas, contudo, os benefícios com as reformas, tal como o aprimoramento do acesso à justiça, requerem tempo.

O relatório que será apresentado pela Comissão Europeia em 2016 certamente apontará com maior precisão os efeitos gerados especificamente pela Diretiva 52 no acesso à justiça dos cidadãos dos Estados-membros.

2. A Política Europeia de Valorização da Mediação na Resolução de Conflitos

O movimento pela valorização da utilização de métodos consensuais para a resolução de conflitos na Europa foi incrementado a partir do fim da década de 1990, seguindo a nova era que emergia nos Estados Unidos a partir da *Pound Conference* de 1976, época em que germinou o conceito do *multi-door courthouse*. Diferentes modelos inspirados nas ADRs norte-americanas se desenvolveram na Europa e a mediação passou a ser regulamentada em alguns países[4], tornando-se comum a existência de programas para resolver conflitos, especialmente envolvendo direitos dos consumidores[5].

Até que, em 21 de maio de 2008, foi publicada a Diretiva 52 pelo Parlamento Europeu (2008/52/CE)[6], oriunda da recomendação fundamental lan-

4 "*Poland, for example, was the first country in Eastern Europe to enact legislation on mediation in civil and commercial cases. Poland's law was much broader than the Directive, which is limited to cross-border commercial disputes*. Cf.: PIECKOWSKI, Sylwester. How the New Polish Civil Mediation Law Compares with the Proposed EU Directive on Mediation. In: Dispute Resolution Journal, Nova Iorque, v. 61, p. 67-72, ago.-out. 2006.

5 "*In the private sector, several provider organizations in continental Europe have encouraged mediation since the 1990s, while traditional arbitration providers added mediation to their list of services. In 1996 the U.S. based CPR Institute for Dispute Resolution published the Model European Mediation Procedures, and in 2001 the International Chamber of Commerce, a leading provider of arbitration services, issued ADR Rules making mediation the default choice of a dispute resolution process*." NOLAN-HALEY, Jacqueline. Envolving Paths to Justice: Assessing the EU Directive on Mediation. In: Annual conference on international arbitration and mediation, 6, 2011, Fordham University School of Law, p. 12. Cf. também capítulo intitulado *"French experience: Les Médiateurs de la Paix*": MARTINS, Nadia. ADR in the age of contemporaneity. Chaos, complexity and pedagogy. Curitiba: Juruá, 2012. p. 271 et seq.

6 Consultar inteiro teor do texto da Diretiva em: UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2008/52/CE, de 21 de maio de 2008. Jornal Oficial da União Europeia, Parlamento Europeu e do Conselho, Bruxelas, 24 maio 2008. p. 3-8. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008: 136:0 003:0008: Es:PDF>. Acesso em: 10 mai. 2015.

çada em 1998 (98/257/CE) e em 2001 (2001/310/CE), desencadeando uma política pública de valorização da solução consensual de conflitos que entrou definitivamente na ordem do dia na *European Judicial Area,* obrigando cada Estado-membro a refletir, inserir ou criar textos legais que contemplassem mecanismos de solução amigável dos conflitos. Isso gerou uma série de alterações significativas nos ordenamentos nacionais de muitos países-membros.

Ana Paula B. Tostes utiliza como referência a definição existente no Tratado da Comunidade Europeia (TCE) para conceituar as diretivas como um "instrumento legal comunitário destinado a dispor sobre fins e objetivos comunitários a serem alcançados no seio da União. "[7] Diferentemente dos regulamentos, a partir da publicação de uma diretiva, é resguardada a competência de cada Estado-membro para decidir sobre a forma e o meio de legislação s serem utilizados para a sua implantação[8]. Deste modo, Ana Paula Tostes conclui que uma diretiva vincula os Estados-membros destinatários quanto aos resultados a atingir dentro de um determinado prazo, porém os governos nacionais são livres para regulamentar a matéria do modo que for mais eficaz, levando em consideração as particularidades do seu sistema jurídico[9].

Para a transposição da Diretiva 2008/52/CE ao ordenamento doméstico, alguns países optaram por revisar seus Códigos de Processo Civil, enquanto outros criaram leis específicas para tratar do assunto. A Diretiva conferiu um prazo de dois anos para que os Estados-membros efetivassem a transposição[10].

Notadamente, o ímpeto expansionista do Direito Comunitário Europeu aumentou significativamente sua influência sobre o ordenamento interno dos países-membros provocando, consequentemente, a inserção de ideias que muitas vezes não se encontravam presentes na tradição jurídica de alguns destes países[11]. Não obstante a norma, de jaez comunitária, ter como foco imediato a regulação de conflitos transnacionais, o Parlamento Europeu e o Conselho

---

7 TOSTES, Ana Paula B. União Europeia**:** o poder político do direito. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 235.

8 Sobre a primazia da norma comunitária sobre a nacional, cf.: STELZER, Joana. União Europeia e Supranacionalidade*.* Desafio ou Realidade? Juruá: Curitiba, 2007, p. 79-112.

9 TOSTES, Ana Paula B., op.cit. p. 235.

10 A Diretiva foi publicada em 21 mai. 2008 e determina que os países coloquem em vigor suas disposições legais, regulamentares e administrativas até 21 de maio de 2011. O último país a efetuar a transposição foi a Alemanha, publicando a Gesetz zur Förderung der Mediation und anderer Verfahren der außergerichtlichen Konfliktbeilegung apenas em 25 de julho de 2012. Apesar de ter ultrapassado o prazo previsto na Diretiva não há notícias de que a Alemanha tenha sofrido algum tipo de sanção. A Diretiva, determina ainda que os países devem informar à Comissão Europeia o texto e as principais disposições adotadas no direito interno elaboradas no âmbito regulado pela Diretiva. Além disso, estabelece que até 21 de maio de 2016 a Comissão apresentará ao Parlamento Europeu um relatório sobre a aplicação da presente Diretiva.

11 HILL, Flavia Pereira. A Nova Lei de Mediação Italiana. In: Revista Eletrônica de Direito Processual, vol. VI, Rio de Janeiro, o. 294-321, jul.-dez. 2010, p. 295.

da União Europeia entenderam que a adoção de procedimentos extrajudiciais, mesmo no ambiente interno dos países, significaria um eficaz instrumento para a facilitação do acesso à justiça por conferir: maior rapidez na solução das controvérsias; baixo custo a ser despendido; a possibilidade de alcançar maior disposição das partes envolvidas num conflito na busca espontânea da solução; preservação das relações entre os interessados.

Apesar de a Diretiva ter um âmbito mais restrito do que o recomendado no Livro Verde[12] da Mediação[13], publicado em abril de 2002, e no próprio Projeto da Diretiva de 2004, é inegável que o objetivo dessa intervenção foi encorajar especialmente aqueles países sem tradição no uso das ADRs, consagrando a mediação nos casos civis e comerciais como um importante passo para a promoção do acesso à justiça mais simples e mais rápido, e, consequentemente, tentar resolver a grave crise jurídica institucional que pairava (e ainda paira) sobre grande parte de seus países-membros, o que gera, inclusive, danos ao desenvolvimento econômico[14]

12 Os Livros Verdes *(Green Papers)* são documentos publicados pela União Europeia destinados a promover uma reflexão em nível europeu sobre um assunto específico. As partes interessadas (organizações ou particulares) são convidadas a participar de um processo de consulta e debate com base nas propostas apresentadas. Os *Green Papers* podem constituir ponto de partida para desenvolvimento legislativo que serão expostos nos Livros Brancos *(White Papers).* Os Livros Brancos, por sua vez, são documentos publicados pela Comissão Europeia que contêm propostas de ação comunitária em domínios específicos. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/white_paper_pt.htm>. Acesso em: 03 jun. 2015.

13 O objetivo da Comissão Europeia é claro: "Following on from the Vienna Action Plan in 1998 and the Conclusions of the Tampere European Council in 1999, the Council of Justice and Home Affairs Ministers called on the Commission to present a Green Paper on alternative dispute resolution in civil and commercial law other than arbitration, taking stock of the current situation and launching broad consultations on the measures to be taken. Priority was given to the possibility of laying down basic principles, either in general or in specific fields, which would offer the requisite guarantees that out-of-court dispute resolution will ensure the proper degree of security in the administration of justice. In its Green Paper the Commission recalled that the development of these forms of dispute settlement was not to be regarded as a means of remedying deficiencies in the operation of the courts but as an alternative, more consensus-based form of social peace-keeping and conflict and dispute resolution which in many cases would be more appropriate than the resolution of disputes by a third party as through the courts or by arbitration. Alternative dispute resolution techniques such as mediation allow the parties to resume dialogue and come to a real solution to their dispute through negotiation instead of getting locked into logic of conflict and confrontation with a winner and a loser at the end. The importance of this is highly obvious, for instance, in family disputes, but it is potentially very valuable in many other types of dispute." Disponível em: <http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_en.htm>. Acesso em: 03 jun. 2015.

14 O objetivo da Diretiva é claro: *"The objective of this Directive is to facilitate access to alternative dispute resolution and to promote the amicable settlement of disputes by encouraging the use of mediation and by ensuring a balanced relationship between mediation and judicial proceedings."* UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2008/52/CE, de 21 de maio de 2008. Jornal Oficial da União Europeia, Parlamento Europeu e do Conselho, Bruxelas, 24 maio 2008, p. 3-8.

A mediação é definida na Diretiva como um processo voluntário no qual um terceiro auxilia duas ou mais partes em disputa para chegar à resolução do seu conflito. Uma definição funcional que foca no acordo como o fim buscado pela mediação. Optou por uma regulamentação geral, dispondo sobre principais conceitos, confidencialidade e outros apontamentos, especialmente para fazer frente à complexidade de diferentes línguas e culturas na UE. Mas ao que parece, não teria sido suficiente para promover um consenso entre os Estados-membros ao transpor a regra da Diretiva aos seus ordenamentos internos, já que a existência de diferentes visões sobre o assunto é algo inevitável.

3. Os Efeitos da Transposição da Diretiva nos Sistemas Jurídicos dos Estados-membros

3.1. Na França, Espanha e Alemanha

A institucionalização da mediação por vários países da União Europeia seguiu uma fórmula muito semelhante. Traçaram-se linhas gerais atraindo a mediação para o ambiente do jurisdicional. Alguns Estados-membros[15], a exemplo de Bulgária[16], Romênia[17] ou ainda a Alemanha[18], procuraram adotar, dentre outras medidas estimuladoras, a concessão de incentivos financeiros caso as partes consigam, através da mediação, uma controvérsia que se transformaria numa demanda judicial.

Analisaremos o impacto e as principais alterações que a Diretiva provocou sobre o direito interno dos principais países europeus, com destaque para a Itália, que merecerá uma análise especial, já que, ao transpor a Diretiva, lançou mão de artifícios processuais que extrapolaram a ideia de encorajamento ao uso de sistemas extrajudiciais contido na norma base comunitária[19].

Na França, o Código de Processo Civil já previa, antes da Diretiva, a possibilidade de realização, no ambiente judicial, da mediação total ou parcial de um litígio e traçava alguns procedimentos integrados à norma processual através

15 "*Greek law does not require consent for enforcement of the agreement. Northern Ireland Access to Justice Review Report recommends that it be a condition of receiving legal aid in particular categories of cases that ADR options be considered and reasons given when they are rejected*." NOLAN-HALEY, Jacqueline. Is Europe Headed Down the Primrose Path with Mandatory Mediation? *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation,* Carolina do Norte, v. 37, p. 01-31, fev. 2012, p. 17.

16 Cf. Bulgarian Mediation Act 110/2004.

17 Cf. Romanian Mediation Act 192/2006.

18 Cf. Gesetz zur Förderung der Mediation und anderer Verfahren der außergerichtlichen Konfliktbeilegung, July 25, 2012.

19 Cf.: PINHO, Humberto Dalla Bernadina de; PAUMGARTTEN, Michele. Side-effects of the growing trends towards the institutionalization of mediation. In: Panorama of Brazilian Law, v. 01, p. 173-186, 2013 e PAUMGARTTEN, Michele. Novo Processo Civil Brasileiro. Métodos adequados de resolução de conflitos. Curitiba: Juruá, 2015.

do Decreto 96-652 de 1996. No entanto, como a Diretiva exige uma abordagem mais ampla acerca dos mecanismos de solução amigável dos conflitos, foi publicado o Decreto 66 de 2012[20]. Apesar de ainda representar um avanço tímido no tratamento das ADRs no país, ele consagra a busca por uma solução amigável do conflito através da mediação (que pode ser feita por pessoa física ou jurídica), conciliação ou do processo participativo.

Ainda que a mediação na Espanha mostrasse certo grau de desenvolvimento no âmbito das Comunidades Autônomas, reclamava-se uma insuficiência normativa estampada na própria Lei 15/2005 (que regulamentava a mediação antes da Diretiva), recomendando ao Governo a elaboração de um projeto de lei sobre mediação com base nas diretrizes estabelecidas pela União Europeia. Sofrendo severas críticas pela demora em transpor a Diretiva ao seu ordenamento interno, o governo espanhol publicou, em 5 de março de 2012, o Decreto-Lei 5/2012[21], que finalmente regulamentou a mediação em assuntos civis e mercantis, excluindo do seu campo de abrangência a mediação com a administração pública, penal, em matéria laboral e nas relações de consumo.

Na Alemanha, ao publicar a *Gesetz zur Förderung der Mediation und anderer Verfahren der außergerichtlichen Konfliktbeilegung* em 25 de julho de 2012[22], a mediação não se tornou claramente obrigatória, mas por outro lado exige-se que, ao ingressar com a ação, a parte informe se houve alguma tentativa conciliatória prévia.

3.2. Na Itália

O único país em que a transposição não ocorreu com a tranquilidade percebida nos demais foi a Itália[23].

O Parlamento Italiano editou a Lei nº 69, de 18 de junho de 2009, que seguiu o comando do artigo 12 da Diretiva 2008/52/CE, determinando no item 3 do art. 60 a linha que deveria ser seguida pelo decreto ao normatizar a mediação. Dentre várias restrições, a lei era clara ao estabelecer que a mediação deveria ser inserida no ordenamento italiano de modo que não representasse obstáculos ao acesso à justiça.

Regulamentando a Lei 69/2009, foi publicado em 4 de março de 2010 o Decreto Legislativo nº 28, que disciplina três tipos de mediação: *mediazione*

---

20 Texto disponível em <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte>. Acesso em: 25 fev. 2012.

21 Texto disponível no *Boletín Oficial del Estado*: <http://www.boe.es/boe/dias/2012/03/06/pdfs/BOE-A-2012-3152.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2012.

22 Bundesgesetzblatt Jahrgang 2012 Teil I nr. 35, aausgegeben zu bonn am 25. Juli 2012. Disponível em: <http://www.bundesgesetzblatt.de>. Acesso em: 26 jul. 2012.

23 Cf. PAUMGARTTEN, Michele. O Futuro da Mediação na Itália após a Decisão da Corte Constitucional da República. In: Revista Eletrônica de Direito Processual, v. XI, p. 404-419, 2013.

facoltativa, mediazione concordata e mediazione obbligatoria[24]. Ao criar uma espécie de mediação que representava uma condição de admissibilidade da ação judicial (*mediazione obbligatoria)*, os tribunais italianos foram provocados a se pronunciar sobre a constitucionalidade desta medida que, ao invés de facilitar o acesso à justiça, criava verdadeiro obstáculo.

Diante do impasse e dos diferentes posicionamentos adotados pelos tribunais italianos, o juiz de paz de Mercato S. Severino interpôs perante a Corte de Justiça da UE um pedido de reenvio prejudicial (C-492/2011) requerendo a pronúncia de uma interpretação definitiva acerca da Diretiva 2008/52/CE sobre a adoção da mediação em matéria civil e comercial como condição de procedibilidade à luz do artigo 47 da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia. O parecer emitido pontuou as principais observações sobre o D. Legs. 28/2010[25] e reconheceu que a mediação imposta como condição da ação extrapolou o fundamento da Diretiva.

---

24 DITTRICH, Lotario. Il Procedimento di Mediazione nel d. lgs. n. 28, del 4 marzo 2010. Disponível em: <http://www.judicium.it>. Acesso em: 20 out. 2011.

25 Quanto à penalização daquele que se recusa a celebrar o acordo nos moldes propostos pelo conciliador: "*non osta ad una normativa nazionale come quella oggetto della presente causa che prevede che la parte che ingiustificatamente non partecipa al procedimento di mediazione sia sanzionata con la possibilità per il giudice successivamente investito della controversia di desumere argomenti di prova dalla mancata partecipazione e con la condanna al pagamento di una somma corrispondente al contributo unificato dovuto per il giudizio.* **Tali sanzioni, non risultano tali da ostacolare o rendere particolarmente difficile l'accesso al giudice".** Contudo, pondera que em se tratando de mediação obrigatória: *"osta ad una normativa nazionale quale quella oggetto della presente causa che assortisce il procedimento di mediazione di tipo obbligatorio di sanzioni economiche in grado di incidere sulla libertà delle parti di porre fine al procedimento di mediazione in qualsiasi momento e pertanto di limitare, in maniera sproporzionata, l'esercizio del diritto d'accesso al giudice"*. E reconhece que tal medida extrapola o fundamento da Diretiva: *"un sistema di mediazione quale quello istituito dal D.lgs. 28/2010, il quale prevede che il mediatore possa e a volte debba, senza che le parti possano opporvisi, formulare una proposta di conciliazione che le parti sono indotte ad accettare per evitare di incorrere in determinate sanzioni economiche, non é in grado di consentire alle parti di esercitare il diritto di decidere liberamente quando chiudere il procedimento di mediazione e pertanto non appare in linea con la ricerca consensuale dell'accordo di mediazione. Effettivamente tale meccanismo appare in grado di produrre un forte condizionamento delle scelte delle parti che sono spinte ad acconsentire alla mediazione (mettersi d'accordo amichevolmente o accettare la proposta del mediatore) e di conseguenza sono scoraggiate dall'introduzione del processo in sede giudiziaria. Tuttavia, nel caso in cui tale meccanismo opera nell'ambito della mediazione di tipo facoltativo, il condizionamento da esso prodotto non appare tale da incidere sull'esercizio del diritto d'accesso al giudice. Nelle ipotesi di mediazione facoltativa, infatti, sussiste sempre la possibilità per le parti di adire direttamente il giudice"*. Flexibiliza a limitação de quatro meses imposta como prazo de duração da mediação: *"non osta, in linea di principio, ad una normativa nazionale come quella oggetto della presente causa che prevede per l'esperimento della mediazione obbligatoria un termine di quattro mesi che in determinate circostanze sia destinato ad aumentare. Questa misura non appare tale da comportare un ritardo nell'introduzione e nella definizione di un successivo giudizio che possa essere tale da risultare manifestamente sproporzionato rispetto all'obiettivo di garantire una composizione più rapida delle controversie. Spetta, tuttavia, al giudice nazionale stabilire caso per caso se il ritardo che l'esperimento della mediazione obbligatoria comporta rispetto al*

Além das observações da Corte de Justiça, a Corte Constitucional Italiana decidiu, após audiência pública realizada em 23 de outubro de 2012[26], pela inconstitucionalidade de alguns dispositivos do D. Legs. 28/2010, cuja decisão (acórdão 272) publicada em 12 de dezembro de 2012 na *Gazzetta Ufficiale*[27] acarretou, dentre outras consequências, a eliminação da implementação prévia e obrigatória do processo de mediação na forma prevista pelo artigo 5º, nº1 do D. Legs. 28, por extrapolar a delegação prevista na Lei 26/2009.

A decisão da Corte afetou apenas a mediação obrigatória, mantendo as demais, o que não ocasionou o descumprimento da Diretiva Europeia. No entanto, a Itália é um dos países que mais sofre com a ineficiência dos Tribunais de Justiça[28], e, por isso, o anseio por criar técnicas de bloqueio para o ingresso de novas ações judiciais. Não obstante o parecer da Corte de Justiça da União Europeia e a decisão da Corte Constitucional italiana, um grupo de trabalho estabelecido para firmar propostas para o desenvolvimento de uma reforma institucional sobre a administração da justiça italiana propôs que:

> *26. Per la giustizia civile si propone:*
> *a) l'instaurazione effettiva di sistemi alternativi (non giudiziari) di risoluzione delle controversie, specie di minore entità, anche attraverso la previsione di forme obbligatorie di mediazione (non escluse dalla*

diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva non sia tale da comportare una compressione di questo diritto suscettibile di ledere la sostanza stessa del diritto". Quanto aos custos da mediação, último questionamento formulado à Comissão Europeia, conclui que: *"osta, in linea di principio, ad una normativa nazionale come quella oggetto della presente causa che prevede una mediazione obbligatoria onerosa. Tuttavia, spetta al giudice nazionale stabilire caso per caso se i costi di una mediazione obbligatoria sono tali da rendere la misura sproporzionata rispetto all'obiettivo di una composizione più economica delle controversie"*. A decisão completa proferida pela Corte de Justiça está disponível em: <http://www.mondo-adr.it/cms/wp-content/uploads/commissione-Ue-sanzioni-conciliazione.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2015.

26 Os detalhes sobre a audiência pública podem ser conferidos no *site* da Corte Constitucional: <http://www.cortecostituzionale.it/documenti/lavori/doc/CC_CL_CC_20121011125729.pdf>

27 Série especial n. 49 de 12/12/12. Disponível em: <http://www.gazzettaufficiale.it>. Acesso em: 15 dez. 2012.

28 Algo em torno de 9 milhões de processos em 2007, cerca de 5,4 milhões de casos tramitando perante a justiça civil e outros 3,3 milhões tramitando perante a justiça criminal. Destes 3,3 milhões, 1/3 são ações iniciais e o resto é recurso em tramitação. Comparando com outros países europeus, o número de processos que tramita perante o tribunal civil italiano significa três vezes mais do que a quantidade de processos que tramita no tribunal francês, seis vezes mais que a quantidade que tramita no tribunal alemão e cinco vezes mais do que tramita no tribunal espanhol. O número de ações que aguardavam o primeiro julgamento (1,2 milhão) correspondia duas vezes mais aos processos que aguardavam julgamento na Alemanha, Espanha e Inglaterra juntos. O'CONNEL, Vanessa. Mandatory Mediation in Italy? Mamma Mia! *The Wall Street Journal*, March 14, 2011. Disponível em: <http:// wsj.com/law/2011/03/14/mandatory-mediation-in-italy-not-if-the-lawyers-have-any-say/>. Conferir também: SCHENK, Leonardo. Breve relato histórico das reformas processuais na Itália. Um problema constante: a lentidão dos processos cíveis. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, Rio de Janeiro, v. 2, p. 181-202. 2008.

> *recente pronuncia della Corte costituzionale — sent. n. 272 del 2012 — che ha dichiarato illegittima una disposizione di decreto legislativo che disponeva in questo senso, ma solo per carenza di delega); questi sistemi dovrebbero essere accompagnati da effettivi incentivi per le parti e da adeguate garanzie di competenza, di imparzialità e di controllo degli organi della mediazione*[29].

Em seguida, o governo italiano publicou o *Decreto Legge* 69/2013 *(Decreto del Fare)*[30], promovendo a modificação de artigos do D. Legs. 28 declarados inconstitucionais, reintroduzindo a mediação obrigatória no ordenamento italiano. A mediação volta a ser condição necessária para o ajuizamento de algumas demandas[31], apesar da indicação de que se trata de um procedimento que será experimentado por quatro anos a partir da data de publicação do decreto[32].

Também com o propósito de desjudicializar os conflitos, o Decreto-Lei 132/2014, convertido na Lei nº 162/2014, disciplinou a negociação assistida, novo instrumento de solução de litígios instituído no direito italiano[33]. É possí-

---

29 Relazione Finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica. Relazione finale en 12 aprile 2013. Disponível em: <http://www.giurcost.org/cronache/relazioneriforme.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2015.

30 Texto integral do decreto disponível em: *Supplemento ordinario n. 63/L alla Gazzetta Ufficiale. Serie generale 194.* 20.08.2013>. Acesso em: 15 nov. 2013.

31 Aqueles que desejarem ingressar em juízo com uma ação relativa a uma controvérsia na matéria de condomínio, direitos reais, divisões, sucessão hereditária, pactos de família, locação, comodato, arrendamento comercial, indenização por danos oriundos de responsabilidade civil médica e por difamação por meio da imprensa ou outro meio publicitário, contratos de seguro, bancário e financeiro, estão passíveis, com a assistência de um advogado, a preliminarmente experimentar o procedimento de mediação nos termos do decreto (art. 84, b, capítulo VIII).

32 Após dois anos da entrada em vigor do decreto, o Ministério da Justiça deverá monitorar o êxito desta experimentação.

33 Humberto Pinho e Ana Squadri alertam que o objetivo do legislador ao prever a negociação assistida foi criar uma condicionante para a admissibilidade das ações, pois, conforme o art. 3º, a negociação assistida é obrigatória nas hipóteses de controvérsia envolvendo indenização por danos decorrentes de acidente de veículo ou embarcação, ou referente ao pagamento de qualquer título cujo valor não ultrapasse 50 mil euros, com a ressalva das hipóteses de mediação obrigatória previstas no art. 5º, item 1-bis do Decreto Legislativo nº 28/2010. A inadmissibilidade da ação pela ausência de tentativa de negociação assistida deve ser apresentada pela parte interessada na primeira oportunidade de defesa ou de ofício pelo magistrado na primeira audiência. Ressaltam os autores que a lei afasta a condição de admissibilidade para os conflitos que envolvam contrato trabalhista ou inerente ao consumidor. Ademais, o item 3 do art. 3º do Decreto-Lei nº 132/2014 prevê os procedimentos sobre os quais não pode incidir a referida condição de admissibilidade. Observam por derradeiro que a previsão da negociação obrigatória não impede o uso dessa via alternativa facultativamente, nos casos em que não for prevista a mediação obrigatória. Isso porque mesmo que as partes se esforcem para solucionar a lide mediante o uso da negociação assistida, a legislação não permite o ingresso no Poder Judiciário, se for uma hipótese de mediação obrigatória. Nesse caso, as partes devem se submeter à audiência de mediação para ter como satisfeito o requisito de admissibilidade da ação. PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; Santanna, Ana Carolina Squadri. Considerações sobre o procedimento de

vel encontrar na referida lei normas relacionadas à convenção de negociação e seus aspectos formais e às hipóteses em que a tentativa de negociação é obrigatória, dentre outros aspectos relativos ao instrumento[34]. A proposta é reduzir a carga de processos judiciais nos tribunais italianos, prevendo uma fase prévia e extrajudicial em que as partes se reunirão com a assistência de seus advogados no intuito de obter um acordo, evitando o ajuizamento da ação[35].

Atendendo à meta governamental que pretende criar filtros para a entrada de processos no tribunal e, por conseguinte, agilizar o andamento e julgamento dos processos que lá se encontram[36], após esta intervenção, mudanças certamente serão sentidas no judiciário italiano.

Na verdade, todo o sistema judicial dos Estados-membros sofrerá os impactos da Diretiva. Um relatório sobre a aplicação e os resultados da Diretiva deverá ser apresentado pela Comissão até 21 de maio de 2016 ao Parlamento Europeu Enquanto isso, a Comissão Europeia preparou um relatório contendo um painel de avaliação dos sistemas de justiça da União Europeia, publicado em 09/03/2015, que faz uma análise tomando por base as reformas que começaram a ser implementadas a partir de 2011. Assim, apesar de não existir ainda um parecer específico sobre o impacto da Diretiva 52, este estudo certamente nos revela indiretamente seus efeitos sobre os tribunais nacionais.

4. Outras Medidas tomadas pela União Europeia para Estimular a Utilização de Mecanismos Alternativos de Resolução de Conflitos

a. Mediação on-line

Foi aprovada em 18 de junho de 2013 a Diretiva 2013/11/UE do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia[37], a respeito da resolução alternativa de conflitos de consumo, e o Regulamento 524/2013, alterando o Regulamento CE 2006/2004 e a Diretiva 2009/22/CE, que dispõem sobre a resolução de conflitos de consumo on-line (*Regulation on Consumer ODR)*.

---

mediação do Direito Italiano: exame das iniciativas legais a partir da Diretiva 200/52. In: SPENGLER, Fabiana Marion (Org.). O Terceiro Mediador no Brasil, na Itália e na Espanha. São Paulo: Max Limonad, 2015, v. 1, p. 151-152.

34 "Art. 2. 1. *La convenzione di negoziazione assistita da uno o piu' avvocati e' un accordo mediante il quale le parti convengono di cooperare in buona fede e con lealta' per risolvere in via amichevole la controversia tramite l'assistenza di avvocati iscritti all'albo anche ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 96*." Decreto-Lei 132/2014. Disponível em: <http://www.altalex.com>. Acesso em: 10 nov. 2015.

35 ELENA, Munarini. Negoziazione Assistita: vantaggi e criticità L' istituto della negoziazione assistita. Brevi cenni. Disponível em: <http://www.diritto.it>. Acesso em: 10/11/2015 p. 01.

36 O governo italiano estima que em cinco anos haverá um corte de cerca de um milhão de processos em tramitação no judiciário.

37 Disponível em: <http://www.boe.es/doue/2013/165/L00063-00079.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2015.

A legislação da UE restringe o procedimento virtual às disputas originadas no comércio. Estimula a operacionalização de meios pelos Estados-membros que beneficiem os consumidores na resolução de conflitos com o comerciante, permitindo-lhes um acesso fácil e rápido para resolver conflitos nacionais ou transfronteiriços derivados de contratos de compra e venda ou prestação de serviços, oriundos de transações on-line ou não, assumindo notável importância quando o consumidor adquire o produto em outro país. Já o Regulamento 524/13 (RLL — Regulamento de Litígios em Linha — on-line) cria uma plataforma de viés interativo destinada a receber os impasses entre consumidores e comerciantes nascidos a partir do consumo on-line[38].

b. Mediação em matéria penal

Desde 2001, vigoram na União Europeia as regras previstas na Decisão 2001/220/JAI do Conselho Europeu[39], relativa ao estatuto da vítima em processo penal, que facultam aos Estados-membros o recurso à mediação nos casos infracionais que considerem adequados, cabendo, portanto, ao Estado-membro a escolha das infrações em relação às quais será permitida a mediação. Em substituição a este regulamento, foi publicada em 25 de outubro de 2012 a Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho da UE, cujo objetivo central é que os Estados-membros possam garantir às vítimas da criminalidade o recebimento de informações, apoio e proteção adequados, além de ser viabilizada uma participação mais ativa no processo penal, perfazendo um moderno Direito Penal, que não se preocupa apenas com a condenação dos autores, mas, sobretudo, com a proteção das vítimas[40].

Conclusão

Apesar da política desencadeada pela União Europeia para a valorização da solução consensual de conflitos como meio de melhoria dos sistemas de justiça e, consequentemente, do acesso à justiça, os resultados obtidos ainda não são expressivos.

Contudo, a reforma nos sistemas de justiça não se limita unicamente à utilização de mecanismos alternativos à jurisdição. Os Estados-membros precisam continuar atuando de modo a remover os obstáculos que conduzem à ineficiência dos tribunais.

---

38 UNIÃO EUROPEIA. Regulation (EU). No 524/2013 of the European Parliament and the Council, de 21 de maio de 2013, *Jornal Oficial da União Europeia,* Parlamento Europeu e do Conselho, Bruxelas, 18.06.2013, p. L165/2-L165/12.

39 Disponível em: <http://apav.pt/apav_v2/images/pdf/dq.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2015.

40 Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/Lex UriServ/LexUriServ. do?uri=OJ:L:2012:315: 0057:0073: PT: PDF>. Acesso em: 2 mar. 2015. A Diretiva deverá ser transposta ao ordenamento interno dos países-membros até 16 de novembro de 2015.

Um sistema judicial eficaz é essencial para a garantia do direito fundamental do cidadão de acessar a justiça para resolver seu problema, consagrado na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, mas também é um indicador favorável a novos investimentos, revelando um ambiente confiável e benéfico ao crescimento econômico, tão necessário a alguns países europeus atualmente.

Referências bibliográficas

1. Livros

CINI, Michelle; BORROGÁN, Pérez-Solórzano. European Union Politics. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2009.

DITTRICH, Lotario. Il Procedimento di Mediazione nel d. lgs. n. 28, del 4 marzo 2010. Disponível em: <http://www.judicium.it>. Acesso em: 20 out. 2011.

MARTINS, Nadia. ADR in the Age of Contemporaneity. Chaos, complexity and pedagogy. Curitiba: Juruá, 2012.

_____. Novo Processo Civil Brasileiro. Métodos adequados de resolução de conflitos. Curitiba: Juruá, 2015.

MUNARINI, Elena. Negoziazione Assistita: vantaggi e criticità L' istituto della negoziazione assistita. Brevi cenni. Disponível em: <http://www.diritto.it>. Acesso em: 10 nov. 2015.

STELZER, Joana. União Europeia e Supranacionalidade. Desafio ou Realidade? Juruá: Curitiba, 2007.

TOSTES, Ana Paula B. União Europeia: O Poder Político do Direito. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

2. Artigos

HILL, Flavia Pereira. A Nova Lei de Mediação Italiana. In: Revista Eletrônica de Direito Processual, Rio de Janeiro, vol. VI, nº. 294-321, jul.-dez. 2010.

NOLAN-HALEY, Jacqueline. Evolving Paths to Justice: Assessing the EU Directive on Mediation. In: Annual conference on international arbitration and mediation, 6, 2011, Fordham University School of Law.

O'CONNEL, Vanessa. Mandatory Mediation in Italy? Mamma Mia! The Wall Street Journal, March 14, 2011. Disponível em: <http:// wsj.com/law/2011/03/14/mandatory-mediation-in-italy-not-if-the-lawyers-have-any-say/>.

PAUMGARTTEN, Michele. O Futuro da Mediação na Itália após a Decisão da Corte Constitucional da República. In: Revista Eletrônica de Direito Processual, Rio de Janeiro, v. XI, p. 404-419, 2013.

PIECKOWSKI, Sylwester. How the New Polish Civil Mediation Law Compares with the Proposed EU Directive on Mediation. In: Dispute Resolution Journal, Nova Iorque: v. 61, p. 67-72, ago.-out. 2006.

PINHO, Humberto Dalla Bernadina de; PAUMGARTTEN, Michele. Side-effects of the Growing Trends towards the Institutionalization of Mediation. In: Panorama of Brazilian Law, São Paulo: v. 01, p. 173-186, 2013.

_____; Santanna, Ana Carolina Squadri. Considerações sobre o Procedimento de Mediação do Direito Italiano: exame das iniciativas legais a partir da Diretiva 200/52. In: SPENGLER, Fabiana Marion (Org.). O Terceiro Mediador no Brasil, na Itália e na Espanha. São Paulo: Max Limonad, 2015, v. 1, p. 136-180.

SCHENK, Leonardo. Breve Relato Histórico das Reformas Processuais na Itália. Um Problema Constante: a lentidão dos processos cíveis. In: Revista Eletrônica de Direito Processual, Rio de Janeiro: v. 2, p. 181-202. 2008.

3. Documentos

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2008/52/CE, de 21 de maio de 2008. Jornal Oficial da União Europeia, Parlamento Europeu e do Conselho, Bruxelas, 24 maio 2008.

UNIÃO EUROPEIA. Regulation (EU). No 524/2013 of the European Parliament and the Council, de 21 de maio de 2013, Jornal Oficial da União Europeia, Parlamento Europeu e do Conselho, Bruxelas, 18.06.2013, p. L165/2-L165/12.

PROBLEMAS DE UMA SOCIEDADE EUROPEIA PLURAL — O DESAFIO DA ARTICULAÇÃO E FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL

Lucas Buzinaro dos Santos[1]

Resumo

Este artigo analisa a crise de cidadania vivenciada pela União Europeia e sua influência negativa para o bloco. A identificação com a instituição e seus princípios é o elemento chave para a solidificação e apoio. Todavia, o que se verifica na União Europeia é uma falta de correspondência entre os cidadãos e suas instituições, parte considerável dos indivíduos não as enxerga como defensoras e promotoras de seus interesses. Em decorrência, estes cidadãos tendem a buscar amparo na esfera nacional em detrimento de uma discussão na esfera do bloco, fato este que resulta em um enfraquecimento do primado comunitário, que suscita instabilidade e divergência nas discussões em matérias das quais é preciso um posicionamento enfático e claro da União. Para demonstrar a fraqueza do viés social e cidadão do bloco europeu, elegeram-se três pontos que contribuem para perpetuar esta situação, a saber: a ausência de uma cultura europeia, um déficit representativo institucional e a tentativa de um projeto aparentemente impraticável, o da Constituição Europeia.

Palavras-chave

União Europeia; Cultura; Déficit Democrático.

Introdução

O projeto da União Europeia foi desenhado com base em um entendimento plural das questões culturais, da nacionalidade dos indivíduos e seus Estados, tendo nos artigos do Tratado da União o respeito às particularidades garantidas. O artigo 6º — "A União respeita a identidade nacional de seus Estados" —, o artigo 4º — "A União respeita a igualdade dos Estados-membros provenientes dos tratados e também sua identidade nacional, inerente a suas estruturas políticas fundamentais e constitucionais e incluindo no que concerne a autonomia local e regional" — e a complementação prevista nos itens da Carta de

1 Bacharel em Relações Internacionais — Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Direitos Fundamentais, que instaura o respeito à diversidade cultural, religiosa e linguística, dão expressão ao caráter plural do bloco.

Os artigos referidos demonstram a normatização positiva de alguns direitos garantidos aos países e seus cidadãos ao ingressarem no âmbito da União através de suas fontes. É sobre a estrutura normativa de fontes primárias (tratados, princípios gerais dos direitos e acordos internacionais), sobre direito derivado (regulamentações, disposições de aplicação, diretivas, recomendações, direções gerais e individuais) e o próprio direito consuetudinário que a União atua e tem sua legitimidade reconhecida e sua legalidade posta em prática. O respeito às particularidades dos Estados e indivíduos faz jus ao respeito à soberania internacional, que pressupõe uma não intervenção de um Estado em um terceiro.

O respeito às matérias nacionais não descompromete, contudo, os países da necessidade de colaborarem para o aperfeiçoamento do Direito Comunitário, criado na órbita da União. A União Europeia, regida por este primado de direito e de uma adesão voluntária, pressupõe de seus entes a observação da soberania e a busca por um espírito que ultrapasse os limites fronteiriços e crie uma comunidade de identificação entre os cidadãos envolvidos. O Direito Comunitário é instituído na esfera de mecanismos transfronteiriços. Este, por meio de instituições legais, atua na integração regional, pressupondo um direito igual para todos de modo uniforme. A União Europeia conta ainda com o predomínio do direito europeu sobre os nacionais (primado do direito europeu), que, aplicando-se a todos os atos europeus com força vinculativa, barra a possibilidade de os membros usarem uma regra nacional contrária à europeia.

O respeito às individualidades, o Direito Comunitário e o primado do direito europeu, se difundidos plenamente, permitiriam a uma sociedade europeia unida desenvolver um lugar comum e harmonioso com o predomínio da cultura comum, tanto processual quanto social. Porém, hoje, com mais de duas décadas desde o Tratado de Maastricht (1992), o bloco parece não ter sido capaz de construir uma união de fato entre os indivíduos, nem ao menos uma cultura e uma identificação europeias. O Direito Comunitário parece pouco compreendido e considerado pelos países como instrumental. Em momentos de crise, a desconfiança e o individualismo se inflamam, tornando as questões comunitárias secundárias. Para compreender a dificuldade de criação e difusão de uma cultura da Europa, de um direito comunitário difuso e de uma identidade expressiva, é preciso refletir sobre as perspectivas dos que estão envolvidos em tais processos. Nesse contexto, analisar-se-á as linhas gerais da problemática da crise de identidade europeia entre indivíduos, instituições e Estado, que causa seu enfraquecimento. O pensamento será apresentado em três pontos: primeiramente, debater-se-á a dificuldade histórica e atual da construção de

uma cultura europeia, ligando-a, posteriormente, a um déficit vigente de representação e, por fim, colocar-se-á em discussão um projeto de solução, o qual se escolheu o da Constituição Europeia.

1. A cultura subjugada: importância do elemento cultural para o projeto europeu

Inicialmente, faz-se necessário refletir como o entendimento cultural é valorado por cada Estado, qual o peso que este possui para os seus nacionais e, por fim, como o próprio continente europeu se comporta historicamente nessa matéria. Os Estados, em sua grande maioria, tendem a compreender a questão cultural como um elemento que os individualiza e define interna e externamente, de modo a distingui-los diante dos demais povos, sendo símbolo de promoção através da política externa. Os indivíduos, de modo semelhante, compreendem a cultura como a reprodução de elementos mais tradicionais de sua sociedade, advindos de tradições e história comum, como um elemento patriótico territorializado. A Europa, como nos lembra Patrice Rolland[2], não possuiu uma história cultural única sólida, o que se deve à percepção histórica de cultura. Para ele, a identidade europeia foi caracterizada de modo negativo, constituída da simples diferença entre os demais continentes, civilizações ou raças sem um projeto base. O "ser" europeu foi definido por meios geográficos, localização física, bem como incursões expansionistas, que ocorriam sem o conhecimento do mundo das particularidades de cada Estado. Primordialmente, a Europa unia-se por receios e ameaças, pela vontade de expansão ou necessidade de combater o inimigo comum. Assim, não constituiu uma identidade ativa, uma construção através da interação e do intercâmbio entre os países e gerada de uma evolução delas, mas, sim, uma caracterização negativa. O predomínio de uma caracterização cultural negativa fez com que os países europeus não desenvolvessem elementos comuns de identidade e criassem laços sólidos.

A fraqueza dos elos culturais aumentou com o advento da globalização, em que os próprios elementos característicos dos países são correntemente alterados e difundidos, o que dificulta a busca de padrões comuns de ligação. Logo, sob esta perspectiva, a criação de uma visão cultural do projeto de União Europeia seria dificultada pela ausência de precedentes históricos, que, se desenvolvidos outrora, permitiriam enfrentar o período da globalização e criar uma conexão densa para superar os desafios. Porém, agora, encontram-se tão desconexas e alteradas as configurações dos Estados e do mundo, que uma criação de uma cultura de modo artificial seria complicada e surtiria pouco efeito. Uma unidade estaria condicionada ao surgimento de elementos críticos

2 Patrice Rolland. L'Identité Européenne. CURAPP-CRISPA. L'identité politique, Presses universitaires de France, p. 433-440, 1994.

que obrigariam uma ação conjunta e permitiriam criar uma rede de relacionamentos e valores claros que fossem compreendidos por todos os atores envolvidos. A ausência desses vetores associativos poria em fragilidade uma união do estilo do projeto europeu, criada em tempo de relativa paz.

Em contraposição, Jürgen Habermas afirma ser possível criar-se uma identidade europeia artificial, mesmo ausentes os condicionantes externos. Essa, com o passar dos tempos, inserida na dinâmica dos povos e nações, seria naturalmente aceita e difundida. Na visão de Habermas, o elemento do desenvolvimento pleno para uma união seria uma Constituição Europeia. O autor opõe-se a Rolland ao defender que as próprias identidades europeias não são compostas das evoluções dos relacionamentos históricos dos grupos dos Estados e suas tradições, mas são construídas artificialmente por meio de condução da opinião pública, uso de mídias e veículos diversos sobre os quais é possível a criação de um relativo consenso. A insatisfação e o atendimento às minorias teriam possibilidade de voz nos aparatos sociais desenvolvidos e as demandas atendidas de modo gradual. Uma construção artificial mínima, sob base de uma Constituição, daria força a uma criação cultural comum e diminuição do déficit democrático. Em sua opinião, os níveis dos processos alcançados pela União atualmente não podem ser rejeitados ou contidos e precisam ser absorvidos através de um novo projeto.

As visões de ambos os autores são pertinentes. De fato, os povos da União são deveras diversos entre si, suas sociedades complexas, com histórias distintas e os caminhos os mais opostos, como aponta Rolland. Porém, nem mesmo as recentes crises vividas pelo bloco parecem suscitar uma união como demonstrada ao longo da história. A opinião enfática de Habermas, da necessidade de um projeto de Constituição como pano central a um passo adiante na União e a efetividade do bloco, é vista com cautela. Os Estados parecem não estar dispostos a delegar tamanha propriedade, os cidadãos têm resistência a elevar suas crenças e compor um elemento comum com receio de perder suas particularidades. Decorre um impasse: estariam os Estados dispostos a abrir mão de certos dispositivos como promotores de suas culturas e entregá-los à União Europeia, que parece pouco capaz de harmonizar todas as demandas?

A resposta, ao que tudo indica, caminha para o não. Os Estados permanecem céticos em relação à capacidade de a União criar um sentimento comum, e por isso buscam reafirmação nacional. A disposição de projetos culturais, de pesquisa, de datas comemorativas e elementos simbólicos parecem não surtir efeitos para ligar os povos da União. Esses elementos mantidos pela União e sem a promoção devida pelos Estados permanecem fracos. Os Estados e os cidadãos parecem encarar o sistema como um jogo de soma zero, ou seja, a construção de um elemento cultural único gera, por conseguinte, a perda de "minhas culturas, minhas características e meu poder", levando à contrariedade

do entendimento de que criar um sentimento de elo entre os cidadãos europeus não significa anulá-los em suas partes nacionais.

Fato é que a União Europeia superou as limitações dos argumentos de Rolland, pois foi composta com um sistema jurídico baseada no direito, no acordo voluntário, em um período de paz, não através do medo e da ameaça. Todavia, falhou na promoção de uma identidade artificial nas visões de Habermas, pois os cidadãos parecem hoje pouco convencidos das ligações que possuem com os demais cidadãos de outros Estados. No último relatório Eurobarômetro, a cultura, com 27%, foi elemento considerado com mais poder de criar um sentimento de comunidade, seguida da economia (22%) e da história (21%)[3]. Ocorre uma divergência entre os dados e a prática em si. Os cidadãos da Comunidade Europeia parecem conscientes da força da cultura, o que não necessariamente resulta em um compartilhamento de cultura única. Essas pesquisas consideram todos os países da zona e os que não pertencem a este eixo, o que requer cautela nos dados, pois as influências da crise na zona econômica foram altamente negativas no comportamento e na percepção da União.

A configuração atual demonstra um particularismo, principalmente dos Estados. Já os cidadãos, mesmo que reconheçam a cultura, possuem pouco poder de gerir e alterar o cenário desfavorável. A gama dos desafios atuais europeus, como o terrorismo e as migrações, parece causar mais fissura que solidariedade regional e uma cultura de comportamento e valores únicos. A convivência de um comportamento repulsivo em relação aos migrantes e o fechamento das fronteiras demonstra desacordos comportamentais de temas que permanecem presos à mão dos representantes estatais. Os símbolos criados para representar a União, a bandeira, o hino, o Dia do Cidadão Europeu são tentativas que surtem efeitos reduzidos e identificação quase nula. Não é possível falar-se em uma cultura europeia comunitária. Nem a cultura negativa e, tampouco, a cultura artificial parecem ser respostas suficientes para a complexidade do projeto europeu. Esse vácuo cultural não preenchido desperdiça um potencial de articulação, de fortalecimento, que continuará sendo desperdiçado enquanto não for tido como significativo pelos formuladores de política.

2. Cidadania em segundo plano: o déficit representativo e a descrença nas instituições

Na União Europeia, a identidade está definida, através de normas e acordos internacionais, pelas garantias e obrigações fundamentais dos indivíduos. Ser cidadão europeu é ser possuidor de direitos e deveres, aquém dos nacionais, aos quais devem respeitar para que possam usufruir dos benefícios da União Europeia.

3 Comission Européenne. L'Opinion Publique Dans L'Union Européenne, p. 130. Eurobaromètre Standard 83, Printemps 2015, maio de 2015.

A evolução gradual de Maastricht até o Tratado de Lisboa permitiu uma reforma das instituições que compõem o bloco e o Parlamento Europeu. A única instituição eleita por sufrágio universal adquiriu maior representatividade, fortalecimento institucionalmente e capacidade de defesa dos direitos esperados pelos cidadãos. Afora o Parlamento Europeu, com poderes legislativos, de supervisão e orçamentais, os cidadãos contam, em nível institucional, com o Comitê Econômico e Social e o Comitê Regional, próximos da realidade social das pessoas, contudo pouco efetivos pelo caráter auxiliar. Nas demais instituições, o Conselho Europeu e o Conselho da Europa, os indivíduos são representados indiretamente por escolhas dos seus Estados. Somente na Comissão, os cidadãos podem propor pauta com a iniciativa da cidadania europeia (desde 2012), porém não participam da escolha desta instituição que tem por princípio zelar pela vigência das normas e pelos direitos dos cidadãos, além de apresentar legislação a ser aprovada pelo Parlamento e Conselho.

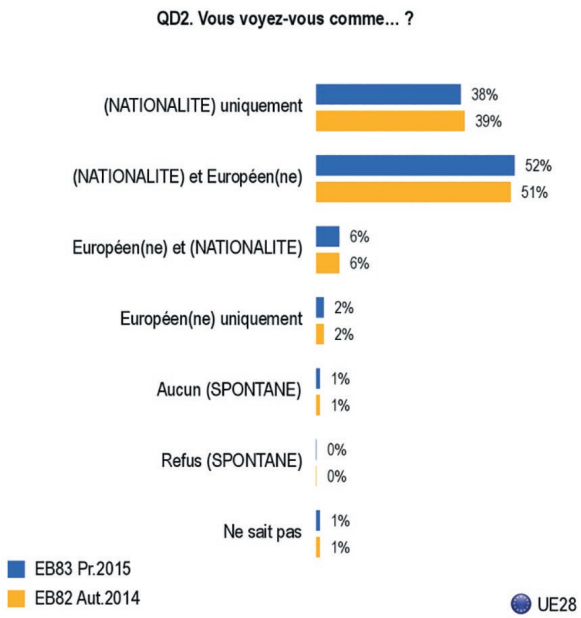
O Parlamento, dispondo do exame das petições e da abertura de inquéritos, é importante para acompanhar as evoluções e demandas da sociedade. Sua rearticulação permitiu participar de votações e partilhas de orçamentos e compartilhar funções com as Comissões, como a de aprovar seu presidente, além disso, o Tratado de Lisboa admitiu a possibilidade de o Parlamento propor alteração dos tratados. Fora a votação do Parlamento, os cidadãos dispõem dos direitos do Estatuto do Cidadão Europeu, tais quais: a livre circulação e residência, o sufrágio ativo e passivo nos Estados-membros de residência para eleições locais e para o Parlamento Europeu, o direito de dispor do Defensor do Povo Europeu e o direito de receber informações das instituições comunitárias na própria língua. Porém, o sufrágio universal para o Parlamento e os mecanismos auxiliares de participação não são suficientes para garantir a adequada representação e refletir uma melhora na realidade cotidiana. As recorrentes taxas de baixa participação demonstram um descrédito dessa instituição.

No cômputo geral, o poder dos cidadãos encontra representação somente em uma instituição, o Parlamento Europeu, contra, no mínimo três (citando as mais expressivas) esferas institucionais nas quais os Estados e governantes dominam: o Conselho Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia. Há uma desproporção numérica e de poder entre os mecanismos que estão a serviço dos Estados e os que estão a serviço dos cidadãos. Os Estados e seus representantes possuem maior capacidade de ação e decisão dentro da União e articulam as políticas gerais do bloco que influenciarão em sua dinâmica interna. As ações da Comissão e o Conselho de Ministros, por exemplo, incluem debater legislações nacionais, sem que os cidadãos, os mais afetados, sejam consultados. Essa disparidade configuraria um déficit de representação, pois as forças e a disposição de indivíduos e Estados não são equivalentes e

as esferas responsáveis por gerir a vida dos indivíduos não são alcançáveis por eles. As pesquisas do Eurobarômetro demonstram que não há uma satisfação plena com o projeto, mesmo que a identificação com ele se amplie.

As pesquisas apontam para o fato de os cidadãos terem consciência de seus direitos, porém nem tanto de como cobrá-los. Os cidadãos ainda menos se veem identificados considerando que sua voz não é levada em conta na hora de formulação de políticas. Nem todos se sentem e são de fato integrados como cidadãos europeus[4]:

Como você se vê?



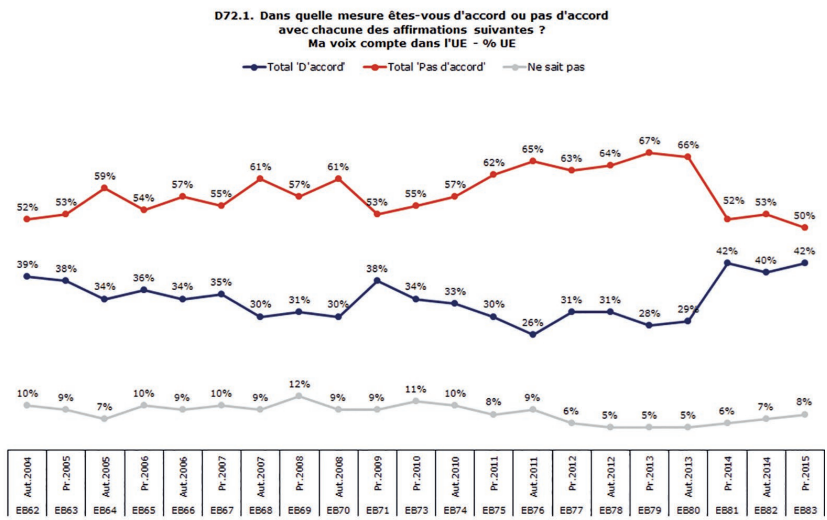
Uma parte significativa dos cidadãos não se identifica como europeus, colocando esta condição abaixo de sua nacionalidade, aproximadamente 38%, em 2015, contra 39%, em 2014. O entendimento do "ser" europeu apresenta menor adesão entre os mais velhos, que viveram o antibloco, e cresce entre os jovens, demonstrando a possibilidade de uma construção positiva de identificação. O gráfico demonstra uma rejeição em considerar uma cidadania europeia exclusiva; o número dos que se consideram apenas europeus é acentuadamente baixo, sendo 2% nos dois últimos anos analisados. A taxa dos que se consideram nacionais e europeus, portanto, que não rejeitam a visão de

4 Comission Européenne. La Citoyenneté Européenne, p.21. Eurobaromètre Standard 83, maio de 2015.

uma Comunidade Europeia, mesmo a considerando como um plano acessório, cresce lentamente, de 51% (2014) para 52% (2015). A designação "europeu e nacional", tendo o termo europeu primazia, é de expressão pífia, 6% em ambos os anos. Esse comportamento evidencia que a cidadania da Europa é aceita como complementar, mas está longe de ser vista como tão importante quanto a identificação nacional e ainda mais substituí-la.

Os números ainda demonstram que os cidadãos europeus não sentem que sua opinião tem peso considerável para as decisões da União Europeia[5]:

Minha voz importa na UE

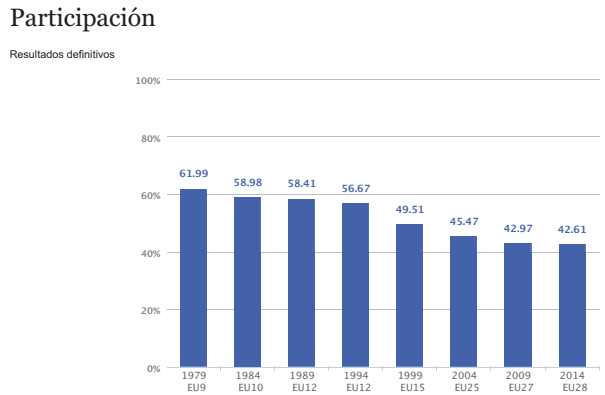


Apesar de relativa melhora nos índices desde 2012, em 2015, menos da metade (42%) dos cidadãos consideraram que sua voz importa para a União. Essa falta de reconhecimento influencia a falta de apoio e crédito que os cidadãos atribuem ao projeto e às instituições, sendo a opinião pouco importante mediante os projetos econômicos e as políticas dos Estados que moldam o cenário geral. Portanto, defender a bandeira da União e lutar por um ideal comunitário não parece surtir efeito. Por conseguinte, decorre uma baixa participação nas votações referentes ao Parlamento Europeu, uma ausência de uma opinião pública e de uma consciência política europeia[6].

5 Comission Européenne. L'Opinion Publique Dans L'Union Européenne, p. 142. Eurobaromètre Standard 83, Printemps 2015, maio de 2015.

6 TNS\SCytl, Parlamento Europeu. Participação nas eleições de 2014. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/es/turnout.html>. Acesso em: 30 abr. 2014.

Participação dos cidadãos na eleição de 2014



Fuente: TNS/Scytl en colaboración con el Parlamento Europeo

Na última eleição para o Parlamento Europeu, o total de participantes aproximou-se de 43% dos habitantes, indicando que menos da metade decidiu votar. Os dados demonstram a falibilidade da tentativa dos instrumentos da União e do Parlamento para angariar eleitores. Nota-se claramente que houve uma queda em relação à última votação: 42.97% (2009). Esses números pequenos escondem um descontentamento e uma indiferença dos nacionais, com baixa participação na única instituição em que podem votar diretamente e enviar representantes de suas pautas. A votação do Parlamento é tomada como secundária, os nacionais se preocupam em participar nos territórios onde os governantes têm poder ainda considerável e é possível sentir e mensurar o efeito imediato das ações. Esses comportamentos criam uma descrença no projeto europeu como um todo.

As taxas dos gráficos analisadas evidenciam que a identificação, satisfação, participação e confiança, princípios mestres em um projeto do porte europeu, não atingem nem ao menos 50% da opinião dos cidadãos. Os números demonstram que os objetivos de capitação dos cidadãos e da criação de uma credibilidade das instituições não alcança sucesso. No presente, as instituições e políticas tornaram-se obsoletas e, em vez de tender a reformas e evoluções, arrastam-se em sua incapacidade de adaptação e resposta da nova conjuntura nacional, regional e mundial, devido à falta de compromisso das altas esferas do projeto e, sobretudo, dos governantes dos Estados que têm poder de barrar evoluções consideráveis, desconsiderando o primado do direito e o Direito Comunitário. Deste modo, ocorre um enfraquecimento da União Europeia dentro e fora de sua zona limite, perdendo a capacidade de atender seus "clientes" internos e diminuindo sua projeção externa.

3. O limite da expansão comunitária: o voto do não à Constituição

O projeto da Constituição Europeia ocorreu em 2004, porém não obteve sucesso pelo veto da França e Holanda, países que convocaram referendos para decidir sobre a matéria constitucional. Os ecos do "não" se ouviram no dia 25 de maio e 1º de junho de 2005, no primeiro e segundo países, respectivamente. Apesar do tempo da rejeição, ainda é pertinente debater sobre o tema, pois foi o projeto mais ambicioso que se tentou avançar no plano comunitário e, ao falhar, demonstrou as limitações da expansão comunitária. O projeto foi inovador, na medida em que propunha um ordenamento comum constitucional para considerável número de Estados em matérias permanentemente consideradas nacionais, critério de segurança e soberania.

Habermas, em *A Era das Transições*, defende o federalismo como medida para a União Europeia ultrapassar as limitações atuais, principalmente culturais e de representatividade. Com uma Constituição Europeia, todos os direitos e seus cumprimentos pelas legislações internas estariam garantidos, posto que os Estados estariam vinculados diretamente e teriam de respeitá-la em conformidade com as decisões, sem se esquivar em matérias que não lhes favorecessem. O projeto seria fundamental para fazer contraposição à ótica economicista neoliberal que, pela força dos mercados, onera os cidadãos que têm seus aparatos de defesa mais imperfeitos e frágeis, enfraquecendo-os e agindo negativamente no apoio popular. A Constituição garantiria uma paz e um fortalecimento como ator global internacional, criaria uma consciência entre os europeus e despertaria uma solidariedade ausente atualmente. Não obstante, um projeto de tal envergadura vai de encontro à soberania dos Estados, que relutam em aceitar uma ideia de "ultraestado", uma organização que doutrinaria e obrigaria o cumprimento, o que não está no cálculo racional de muitos chefes de Estado, que têm em sua Constituição nacional o suporte para suas ações. Decorreria que as discussões tenderiam a ser conflituosas, especialmente, em interesses de política externa, a preocupação com o contrapeso de um vizinho, bem como a proporção na tomada de decisões. Isso foi um dos receios dos franceses, que rejeitaram o projeto prevendo algumas disputas de poder com os alemães. O ideal de paz da União perde espaço para a racionalidade da cooperação entre Estados, que colaboram buscando benefícios e na medida em que não tenham prejudicados seus objetivos.

Os referendos negativos apontam para um destoar entre a posição do Estado e da sociedade em relação à União, opiniões nem sempre convergentes. Em relação aos partidários do "não", as motivações que estiveram presentes durante a discussão na França são consideráveis para análise. De acordo com o *World Socialist Website*, uma parte da sociedade que se colocou contra o

projeto baseou-se em que a Constituição não seria um voto para a Europa, como argumentariam os favoráveis. Para eles, legitimaria o aprofundamento da conduta econômica, o militarismo e a política estrangeira imperialista. Logo, os interesses vitais da população estariam subordinados à vontade dos grandes trustes e dos grandes bancos contra os próprios princípios constitucionais franceses dos direitos dos homens, que, contrariando o comportamento nacional, ficariam em segundo plano. A Constituição enfraqueceria, ao contrário de fortalecer o país, com perda de força em matéria de política externa, que sofreria influência dos demais membros da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte), e na órbita dos interesses estadunidenses de política externa. O comportamento francês demonstra o quanto é delicada a matéria de soberania nacional e como os países temem abrir mão de um direito constitucional nacional, de sua individualidade. A rejeição enfatizou a limitação do expansionismo do projeto, relegando o bloco a um impasse entre a incapacidade de gerir suas demandas na estrutura atual e a impossibilidade de avançar seus poderes.

Conclusão

A instabilidade vivenciada pelas relações internacionais afeta as matérias dos Estados tanto interna quanto externamente e, por conseguinte, os blocos regionais imperfeitos. Um dos exercícios que mais têm inquietado a União Europeia decorre da onda de migração, demonstrando que a União vivencia a incapacidade de resposta homogênea entre os Estados, que buscam uma decisão unilateral ao invés da cooperação institucional — isso tende a se repetir em momentos de crise e não o contrário, como ocorreria historicamente na visão de Rolland. O terrorismo também é uma preocupação decorrente da omissão e da ação dos Estados europeus unilateralmente ou sob a égide da OTAN, tratando as decisões fora do conjunto europeu ou em fóruns excludentes. Da falta de cultura comportamental comum resultaram medidas emergenciais ou extremas, como a suspensão do Espaço Schengen temporariamente, após os atentados terroristas na França e na Bélgica, e o referendo do Reino Unido para decidir se deixa a zona do Euro, ocorrida no dia 23 de junho de 2016.

Em nível de Estado, a União Europeia como entidade tem um desafio complexo. A questão cultural é tratada como matéria de política externa e simbolismo internacional, e os países parecem pouco interessados em abrir mão. Esse comportamento reitera uma não confiabilidade total no projeto europeu, uma vez que ele é tomado em muitos casos como ameaça às vontades de cada membro. Há que se adicionar que os tempos de hoje são deveras distintos da época dos pais fundadores (Europa pós-queda do muro de Berlim), as agendas são novas e a adesão de membros aumenta cada vez mais a diversidade e as problemáticas de todos os temas. No entanto, o poder da União Europeia no

mundo parece carecer de prestígio pelos próprios Estados que a compõem. Se uma vez fosse atingida a voz universal, se os países estivessem de fato convencidos a encarar o risco da dúvida, a União Europeia poderia tornar-se um *global player* não somente na área econômica, mas também cultural, em contraposição aos Estados Unidos e à China. Evidentemente, o objetivo da União é fazer peso aos demais atores, peso este que os países individualmente parecem não alcançar. Essa questão parecerá fracassada enquanto a União não for capaz de mobilizar os indivíduos e comover os países e temas subsequentes, como a cultura, e continuarem limitados a escassos projetos e reconhecimento de defesa de mecanismos internacionais difundidos antes mesmo da consolidação da UE.

O peso da ausência de uma cultura histórica comum, como articula Rolland, parece ser significativo, mas insuficiente para as novas crises. A cultura artificial não obteve sucesso em sua articulação. As vias de Habermas parecem comprometedoras demais para os Estados. A Constituição não é um preço justo para ser pago por todos os países envolvidos, segundo a visão deles. As baixas taxas de representação elucidam a falta de empenho do projeto e dos governantes em criar uma consciência sobre a positivação, ignorando que o principal motor do bloco europeu para superar a crise é promover uma coesão verdadeira entre os cidadãos que ultrapasse as legalidades jurídicas, mas que seja vivida e apoiada. A tarefa da União é difícil pela necessidade de ser um ente independente que possa articular demandas diversas entre os cidadãos e os Estados e de demonstrar que uma cultura de ligação entre ambos não constitui uma anulação das culturas nacionais. Institucionalmente, nem mesmo as suavizações do projeto constitucional com o Tratado de Lisboa aparentam adequação suficiente para a aprovação de todos membros. Além disso, o caráter evolutivo do projeto permanece sem a devida importância. Portanto, parece caminhar a União Europeia na escuridão e a passos lentos no grande emaranhado de problemas que enfrenta. Com as fissuras evidentes e a tentativa de retirada de alguns países, as políticas e a abordagem devem ser imediatamente repensadas, tanto dos lados dos governantes em seus territórios quanto dos representantes oficiais da União, dialogando com os cidadãos e potencializando-os para fortalecer a unidade do bloco.

Referências

1. Livros

BORCHARDT, Klaus-Dieter. O ABC do Direito Comunitário. 5 ed. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Européias, 2000.

HABERMAS, Jürgen. Era das Transições. Rio de Janeiro: Ed. Tempo Brasileiro, 2003.

RIDEU, Joël. Droit Institutionnel de l'Union et des Communautés Européennes. 4 éd. Paris: Éd. L.G.D.J., 2002.

2. Artigos

ROLLAND, Patrice. L'Identité Européenne. CURAPP— CRISPA. L'identité politique. Presses universitaires, França, 1994.

SIMON, Denys. L'Identité Constitutionnelle dans la Jurisprudence de l'Union Européenne. Ed. A. Paris: Pedone, 2011. Disponível em: <http://www.pedone.info/Iredies/Simon.pdf>.

PONTHOREAU, Marie-Claire. Constitution Européenne et Identités Costitutionnelles nationales. Athènes: Atelier 4, 2007. Disponível em: <http://camlaw.rutgers.edu/statecon/workshop11greece07/workshop4/Ponthoreau.pdf>.

VALDECASAS, Ignácio G. El Rechazo al Proyecto de Constitución Europea: un análisis retrospectivo. Real Instituto Elcano, Nº 159, 2005. Disponível em: <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/876/Garciavaldecasas876.pdf>.

SÁEZ, Ferran. Sobre la Identidad Europea. Barcelona: Trípodos, n. 27, 2010.

3. Documentos

Notre Europe. La Question d'Identité Européenne dans la Construction de l'Union., 2005. Disponível em: <http://www.institutdelors.eu/media/etud48_05.pdf?pdf=ok>.

Comission Européenne. L'Opinion Publique dans L'Union Européenne. Eurobaromètre Standard 83 — Printemps 2015, maio de 2015.

Comission Européenne. La Citoyenneté Européenne. Eurobaromètre Standard 83 — Printemps 2015, maio de 2015

Este livro foi produzido pela FGV DIREITO RIO,
composto com a família tipográfica Gotham
e impresso em papel offset,
no ano de 2016.

ISBN 978-85-63265-74-6



FGV DIREITO RIO