

SISTEMA DECISÓRIO DA UNIÃO EUROPEIA

CONSELHO EDITORIAL

Alex Primo – UFRGS
Álvaro Nunes Larangeira – UTP
Carla Rodrigues – PUC-RJ
Cristiane Freitas Gutfreind – PUCRS
Edgard de Assis Carvalho – PUC-SP
Erick Felinto – UERJ
J. Roberto Whitaker Penteadó – ESPM
João Freire Filho – UFRJ
Juremir Machado da Silva – PUCRS
Michel Maffesoli – Paris V
Muniz Sodré – UFRJ
Philippe Joron – Montpellier III
Pierre le Quéau – Grenoble
Renato Janine Ribeiro – USP
Sandra Mara Corazza – UFRGS
Sara Viola Rodrigues – UFRGS
Tania Mara Galli Fonseca – UFRGS

Tradução publicada com o apoio de Wallonie Bruxelles International (Bélgica) e da Université libre de Bruxelles.

Tradução em português (Brasil) de *Le fonctionnement de l'Union européenne*, de Olivier Costa et Nathalie Brack. 2011, Editions de l'Université de Bruxelles.

Todos os direitos reservados, entre eles o direito de reprodução total ou em parte em qualquer forma.

SISTEMA DECISÓRIO DA UNIÃO EUROPEIA

OLIVIER COSTA
NATHALIE BRACK



Editora Sulina

© Les Éditions de L'Université de Bruxelles, 2011
© Editora Meridional/Sulina, 2011
Título original: *Le Fonctionnement de l'Union Européenne*

Tradução
Tânia do Valle Tschiedel

Revisão de conteúdo
Clarissa Franzoi Dri

Capa
Humberto Nunes

Revisão
Matheus Gazzola Tussi

Editoração
Vânia Möller

Editor
Luis Gomes

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação CIP
Bibliotecária Responsável: Denise Mari de Andrade Souza – CRB 10/960

C837s Costa, Olivier.
Sistema decisório da União Europeia/Olivier Costa e Nathalie Brack, traduzido
por Tânia do Valle Tschiedel. -- Porto Alegre: Sulina, 2011.
270 p.

Título original: *Le Fonctionnement de l'Union Européenne*

ISBN: 978-85-205-0635-6

1. União Europeia - Política. 2. União Europeia - Economia.
3. União Europeia - Política Econômica. 4. Comunidade Econômica
Europeia - Ciência Política. I. Brack, Nathalie. II. Título.

CDU: 320(4)
330(4)

A grafia desta obra está atualizada segundo o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, que entrou em vigor no Brasil em 2009.

Av. Osvaldo Aranha, 440 cj. 101 – Bom Fim
Cep: 90035-190 Porto Alegre-RS
Tel: (0xx51) 3311-4082
Fax:(0xx51) 3264-4194
www.editorasulina.com.br
e-mail: sulina@editorasulina.com.br

{Dezembro/2011}

IMPRESSO NO BRASIL/PRINTED IN BRAZIL

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
Uma construção original, um sucesso inegável	7
Uma experiência de integração confrontada a uma crise de crescimento e de confiança	9
Um sistema político com limitações	12
Da importância de levar a sério o euroceticismo	17
Os obstáculos de uma análise politológica da União Europeia	19
I. UM REGIME POLÍTICO FORJADO PELA HISTÓRIA	23
As motivações da integração europeia: de volta à velha ideia	24
1. A paz	24
2. A prosperidade	25
3. A Europa	27
Uma cronologia ponderada da integração europeia	31
1. 1946-1958: da ambição federal à integração econômica	31
2. 1958-1966: estreias vitoriosas	35
3. 1966-1974: a volta do intergovernamental	36
4. 1974-1986: a Europa em busca de um segundo fôlego	37
5. 1986-1995: a análise da integração europeia	39
6. 1996-2010: da unificação do continente ao Tratado de Lisboa	42
II. O SISTEMA INSTITUCIONAL DA UNIÃO EUROPEIA	47
A filosofia do sistema: entre improviso e subentendidos	47
As instituições europeias: da inovação ao mimetismo	50
1. Impulsão – o Conselho Europeu	51
2. A decisão: os atores do método comunitário	57
3. As outras instituições da União Europeia	131
4. Os parlamentos nacionais e a integração europeia	143
5. Os atores não institucionais na UE	152
III. A DECISÃO NA UNIÃO EUROPEIA	158
As abordagens teóricas da integração europeia e do funcionamento da UE	161
As competências da UE	169
1. Uma distribuição de competências historicamente confusa	169
2. O esforço de esclarecimento do Tratado de Lisboa	173
Os procedimentos de decisão na UE	178
1. O procedimento legislativo comum	179

2. Demais procedimentos decisórios	186
3. O método aberto de coordenação	188
4. Os procedimentos de cooperação reforçada	191
Os modelos de decisão na UE	195
1. A pluralidade das lógicas de decisão	196
2. O método comunitário	201
3. A cooperação intergovernamental	203
4. A coordenação aberta	206
5. A regulação centralizada	209
Dois traços característicos da decisão na UE	210
1. A segmentação da fábrica das políticas europeias	210
2. Da “cooptação” ao diálogo civil europeu: onipresença dos representantes de interesses	215
Uma análise em termos de redes de políticas públicas	218
1. A análise sequencial das políticas públicas	218
2. As comunidades e redes de atores	223
3. O surgimento do consenso em uma rede: as coalizões militantes	230
O processo decisório da UE: entre abertura e conservadorismo	236
1. Uma definição da agenda aberta e incerta	236
2. Três especificidades da agenda europeia	238
3. Uma “formulação” muito conservadora das políticas	243
CONCLUSÃO	247
Um sistema político que encontra dificuldades estruturais de legitimação	247
A União Europeia e a soberania	250
A influência dos Estados preservada na União Europeia	252
A União Europeia: um conceito persistentemente ambíguo e ambivalente	254
REFERÊNCIAS	257
ANEXOS	266
Anexo 1: Dados estatísticos relativos à adoção dos atos legislativos segundo os diferentes procedimentos	266
Anexo 2: Estatísticas do procedimento de codecisão	267
LISTA DE ABREVIACÕES, ACRÔNIMOS E SIGLAS	268

INTRODUÇÃO

Redigir a introdução de uma obra consagrada à União Europeia (UE) é um dos mais difíceis exercícios, tão grande é o risco de naufragar na banalidade. Como, com efeito, deixar de sublinhar o sucesso que constitui essa forma de integração regional, que atingiu um nível inédito tanto por sua escala quanto por sua intensidade? Ao mesmo tempo, como não destacar os limites e as carências, e, sobretudo, não se interrogar sobre as dificuldades de sua legitimação junto aos cidadãos? Na falta de originalidade, privilegiar-se-á aqui o equilíbrio, usando-se sucessivamente essas duas questões obrigatórias.

UMA CONSTRUÇÃO ORIGINAL, UM SUCESSO INEGÁVEL

A integração europeia é um sucesso sem precedentes e sem paralelo. A história do continente europeu é, no entanto, ambivalente. Por um lado, ela fez surgir, a partir da Grécia antiga, valores comuns que suscitaram uma reflexão contínua sobre as condições, a possibilidade e as virtudes de uma integração dessa região do mundo. Por outro lado, ela foi marcada por inúmeros conflitos e viu, em épocas diversas, as nações europeias esgotarem-se em guerras intermináveis. No século XX, por duas vezes os países europeus contribuíram para o caos generalizado do planeta. A experiência comunitária teve êxito, no entanto, ao pacificar rápida e totalmente as relações entre os Estados-Membros. Mesmo que existam ainda atritos entre seus líderes e que o patriotismo continue vivo, a UE ignora doravante as crises diplomáticas internas e qualquer forma de conflito entre os seus membros, seja ele econômico, militar

ou simbólico. Os cidadãos não manifestam necessariamente uma forte ligação com a UE, mas não mais imaginam entrar em guerra com seus vizinhos, nem renunciar aos benefícios da livre circulação ou da garantia de seus direitos fundamentais. De um ponto de vista econômico, ainda que a crise atual suscite apreciações contrastantes quanto à pertinência da sua ação, é forçoso constatar que a integração europeia permitiu que as economias nacionais se recuperassem após a guerra e, também, que os Estados que aderiram mais recentemente pudessem fazer uma rápida transição para a economia de mercado. Atualmente a UE é a primeira potência econômica mundial e, de longe, o primeiro prestador de ajuda aos países em desenvolvimento. Apesar do caráter essencialmente “civil” da sua potência, é também um ator-chave das relações internacionais, que contribui para a promoção da paz, da democracia, dos direitos do homem e do multilateralismo na escala global. Embora frequentemente descrita “em crise”, a União Europeia permanece, sob todos os pontos de vista, um forte polo de atração para os seus vizinhos. De mais ou menos 200 organizações de integração regional recenseadas, ela é a mais avançada em todos os aspectos (integração, instituições, políticas) e a mais importante (riqueza, população, território, número de Estados-Membros). É a única que permitiu que instituições supranacionais independentes dotadas de certa autoridade emergissem, a única que associa diretamente os cidadãos ao seu funcionamento e que desenvolveu um repertório completo de valores, objetivos e normas de governo.¹ Após 60 anos do início da integração europeia, é preciso, portanto, levar-se em conta o inegável sucesso que essa experiência singular representa.

¹ Costa, O.;Foret, F. “The European consociation, an exportable model? Institutional design and relations between politics and religion”, *European Foreign Affairs Review*, 10(4), 2005, p. 501-516.