

A SAÍDA DO REINO UNIDO DA UNIÃO EUROPEIA E A TEORIA DA INTEGRAÇÃO REGIONAL

BREXIT AND REGIONAL INTEGRATION THEORY

Jessica de Pinho Silva*
Mariana Carneiro Corrêa Nascimento**
Rodrigo Otávio Bastos Silva Raposo***

RESUMO

As teorias da integração, em particular o funcionalismo, admitem que o processo de integração, uma vez iniciado, ganha momento e passa a desenvolver-se de modo quase automático, de forma que cada etapa vencida serve de impulso para o desenvolvimento das etapas posteriores. Esse pressuposto teórico implica que um fenômeno como o BREXIT, só possa ser compreendido como um erro, o que não é necessariamente verdadeiro. O Reino Unido, ao se retirar da União Europeia, faz uso do permissivo legal constante do artigo 50 do Tratado da União Europeia e tem dois anos para negociar os termos de sua saída. A definição dos termos dessa retirada constitui objeto de reflexão, pois o fato é inédito no processo de integração europeu, e o artigo 50 é uma cláusula passível de diversos questionamentos. As causas da retirada são uma combinação de fatores como: não superação do déficit democrático ao longo do desenvolvimento das instituições supranacionais europeias; distância entre as instâncias administrativas da União Europeia e os cidadãos europeus; desencanto e desconhecimento em relação ao processo de integração. Sustenta-se a hipótese de que o BREXIT é um sinal de alerta para a necessidade de considerar com maior atenção e deferência as dúvidas e receios das populações envolvidas nos processos de integração.

Palavras-chave: União Europeia. Brexit. Integração regional.

ABSTRACT

The theories of integration, particularly functionalism, admit that the integration process, once started, gains momentum and develops itself almost automatically, so that each step serves as an impulse for the development of later stages. This theoretical assumption implies understanding that a phenomenon such as BREXIT can only be an error, what is not necessarily true. United Kingdom is withdrawing from European Union based on the legal permissive set out in Article 50 of the Treaty on European Union, which provides two years to negotiate the terms of it. Definition of the terms of this withdrawal is a matter for reflection, since it is unprecedented in the process of European integration, and since Article 50 is a clause subject to several questions. The causes of withdrawal are a combination of factors such as: the democratic deficit not overcome throughout the development of European supranational institutions; the distance between administrative bodies of European Union and European citizens; the disenchantment and ignorance regarding the integration process. The hypothesis in this article is that BREXIT is a warning sign for the need to consider with greater attention and deference the doubts and fears of the populations involved in the integration processes.

Keywords: European Union. Brexit. Regional Integration.

*Acadêmica do Curso de Direito da Universidade Estadual do Maranhão. E-mail: jps.direito14@gmail.com

**Bacharela em Direito pela Universidade Estadual do Maranhão. E-mail: mariana.carneiro.nascimento@gmail.com

***Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina e Professor Assistente do Departamento de Direito, Economia e Contabilidade da Universidade Estadual do Maranhão. E-mail: rodrigobastosraposo@hotmail.com

1 INTRODUÇÃO

Uma das características mais notáveis do processo de integração europeia nos últimos anos é a busca por um maior adensamento político-institucional através da adoção de mecanismos constitucionais ou análogos. O entendimento predominante é que a adoção de uma constituição europeia é simples corolário da maturidade do processo de integração e que não representa ruptura com os marcos legais já existentes. No entanto, os debates que têm se sucedido desde a adoção do Tratado Constitucional de Roma em 2004, cuja rejeição em referendos nacionais impediu que entrasse em vigor, até as reformas introduzidas pelo Tratado de Lisboa em 2009, demonstram que a etapa de constitucionalização do bloco não é encarada com a naturalidade prevista. A resistência mais notável até o momento é o referendo britânico de 2016, no qual a maioria dos eleitores do Reino Unido optou pela retirada da União Europeia.

A retirada do Reino Unido, apelidado de *Brexit*, é um evento insólito, afinal, que nação, em sã consciência, optaria por deixar a União Europeia, o mais desenvolvido e bem-sucedido modelo de integração regional do planeta? A literatura produzida sobre o assunto revela perplexidade e atribui a ocorrência a um erro de estratégia do governo britânico, qual seja, chamar a opinar sobre matéria de tão grande relevância um eleitorado que não compreende adequadamente as consequências da decisão. Aqui, optou-se por uma abordagem distinta, nas páginas que seguem, vai-se tentar compreender a decisão dos cidadãos britânicos sob uma perspectiva empática, isto é, não como o erro de uma maioria ignorante, mas como a decisão razoável de uma comunidade política.

Desse modo, a ênfase volta-se menos para o entendimento sobre o movimento de integração e seu desenvolvimento ao longo dos anos, por meio de acordos de cooperação e complementação econômica, da regulação da movimentação de pessoas, mercadorias, serviços e capital, da busca por união econômica e monetária e da harmonização e unificação de normas jurídicas em diversas áreas. Ao invés, a atenção volta-se para capturar a situação peculiar do bloco europeu, bem-sucedido, mas em uma encruzilhada, pois não se sabe como o desenvolvimento e a expansão da União Europeia, a partir da adesão de novos países, acontecerão à longo prazo, tendo em vista o acontecimento de fenômenos recorrentes como o automatismo de aprofundamento do bloco e o distanciamento das decisões políticas no plano supranacional das decisões e opções no plano dos governos nacionais.

Optou-se por compreender as diferentes perspectivas que fundamentam ou tentam justificar o processo de integração europeu considerando as narrativas teóricas oferecidas pelo neofuncionalismo, pelo *liberal intergovernmentalism* e pelo institucionalismo. O neofuncionalismo retoma uma abordagem evolucionista do processo de integração, pelo qual cada etapa implementada abre lugar para novas etapas e reforça o aprofundamento do processo, assim como cada evolução parcial em algum segmento do processo catalisa avanços em outros setores; o *liberal intergovernmentalism*, por sua

vez, estuda a cooperação internacional a partir de fatores econômicos, de assimetrias de poderes interestatais e da compreensão da força que tem os compromissos adotados no processo de tomada de decisão dos Estados; já o institucionalismo atribui maior peso à atuação das instituições comunitárias dentro do processo de integração, colocando em relevo a premissa de que toda organização tende a replicar sua lógica interna, tendendo a expandir sua área de atuação, a ampliar sua estrutura normativa e seu aparato burocrático, e a adquirir crescente autonomia em relação aos atores e circunstâncias que levaram à sua criação.

Nesse diapasão, questiona-se quais as causas que levaram ao *Brexit*, pois há um paradoxo entre o evidente sucesso do processo de integração europeu e a retirada de um dos seus mais importantes membros. Acredita-se que o fator de fundo é a percepção do déficit democrático, isto é, o discernimento do distanciamento entre os centros de decisão europeus e os interesses nacionais, que tem sido uma crítica constante ao modelo de integração europeia, marcado por uma abordagem burocrática e tecnicista. Esse fator de fundo, ligado às pressões demográficas, econômicas e de segurança, que se tornaram mais prementes a partir desta década, levaram os cidadãos britânicos a optar pela saída. Em um contexto mais geral, essa mesma explicação elucida a atual onda de resistência ao aprofundamento do processo de integração.

Investigou-se o assunto por meio de pesquisa documental e bibliográfica que levou a estruturação do artigo em três itens.

No primeiro momento faz-se referência ao processo de integração regional e apresenta-se uma abordagem mais clara que ajuda a entender esse processo a partir do contexto histórico de criação da União Europeia e da produção dos tratados que constituíram o bloco europeu. Assim foi possível apresentar o conceito do *spill-over* e relacioná-lo com a lógica do processo de integração.

Na segunda parte discute-se o conceito de integração regional para o *liberal intergovernmentalism*, a partir de uma variável singular, neste caso, as negociações existentes entre os Estados membros do bloco e seu reflexo no processo de integração europeu. Ainda nessa etapa, acrescentou-se à discussão a atuação das instituições comunitárias como preponderante no desenvolvimento da integração regional europeia, visão defendida pelos institucionalistas.

O terceiro item traz para debate a análise do Tratado Constitucional de Roma, de 2004. Colocou-se essa questão no intuito de mostrar simultaneamente os avanços da integração regional europeia, suas limitações, e a existência de políticas voltadas para suprir as expectativas da tecnocracia; esta, frustrada pelos resultados dos referendos que foram utilizados com o objetivo de legitimar o texto constitucional do bloco europeu.

Portanto, a investigação conduz a concluir que o *Brexit* se deu por fatores contextuais relativos à perda de credibilidade da tecnocracia europeia que se refletiram na posição dos eleitores britânicos no referendo do *Brexit*. Assim, da ideia neofuncionalista de *spill-over*, passando pelas abordagens intergovernamental e

institucionalista, a hipótese que se apresenta é a de que o *Brexit* é uma resposta ao automatismo que se tornou a tônica do atual estágio de desenvolvimento da União Europeia e a razão impulsionadora de seu aprofundamento. Dado que o processo deixa de ser visto como uma opção política e passa a ser tratado como uma complexa questão técnica, os cidadãos britânicos demonstraram a sua visão de que, independentemente das vantagens inerentes ao processo, ele passa necessariamente por uma decisão política soberana.

2 INTEGRAÇÃO REGIONAL E SPILL-OVER

Depois da criação das Comunidades Europeias na década de 1950, os momentos mais importantes na história do desenvolvimento institucional do processo de integração foram o Tratado de Fusão (adoção, doravante a., 1965, vigência, doravante v., 1967), o Ato Único Europeu (a.1986, v.1987) o Tratado de Maastricht (a.1992, v.1993) e o Tratado de Lisboa (a.2007, v.2009). Deseja-se chamar atenção aqui para o caráter progressivo da integração europeia, que se tornou uma causa independente e autônoma em relação aos interesses nacionais conforme percebidos pelas forças políticas tradicionais, ao mesmo tempo em que se tornou um patrimônio político das instituições europeias supranacionais.

A existência dessa autonomia política foi considerada nas últimas décadas uma das razões do sucesso da integração europeia, que por conta da existência de instituições supranacionais conseguiu avançar a agenda da integração de maneira mais eficaz e menos sujeita às inflexões das políticas dos Estados nacionais. A hipótese que se lança aqui é que, justamente essa ferramenta de sucesso criou um abismo crescente entre os ideais integracionistas e as percepções políticas das populações do continente, o que acabou favorecendo o crescimento de movimentos contrários à integração.

As vantagens decorrentes de um processo de integração capaz de aprofundar-se segundo uma lógica própria e relativamente independente dos interesses dos Estados estava no cerne do conceito clássico de integração, formulado ainda na década de 1950 como sendo o processo por meio do qual atores políticos de várias configurações nacionais são persuadidos para mudar suas expectativas e atividades políticas em direção a um novo centro, cujas instituições possuem ou demandam jurisdição no lugar das pré-existentes, assim, o resultado do processo de integração política é uma nova comunidade política sobreposta às anteriores (HAAS, 1958, p. 16).

A história das comunidades europeias começa com a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (Tratado de Paris, a.1951, v.1952) por Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos. Essa comunidade pioneira na integração econômica do continente europeu em bases supranacionais contava com órgão executivo, chamado *High Authority*, Assembleia Parlamentar, Conselho de Ministros, Tribunal de Justiça e Comitê Consultivo. Desde o início, os Estados fundadores tinham o claro intento de constituir um projeto que se direcionava à

criação de uma Federação Europeia, sendo o mercado comum de carvão e aço um laboratório cujas experiências deveriam gradualmente estender-se a outras esferas da economia do continente. Nesse espírito, foram criadas posteriormente a Comunidade Econômica Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atômica (Tratados de Roma, a.1957, v.1958). Segundo a Convenção sobre Certas Instituições Comuns às Comunidades Europeias, assinada e ratificada junto com os Tratados de Roma, a Assembleia Parlamentar e o Tribunal de Justiça seriam comuns às três comunidades, dessa forma, apenas os órgãos executivos permaneceram separados até a celebração do Tratado de Fusão (a.1965, v.1967), que completou o processo de unificação das instituições comunitárias (EUROPEAN PARLIAMENT, 2016).

O Tratado de Fusão foi um dos eventos mais importantes para impulsionar e moldar o processo de integração europeu. No entanto, os entusiastas do processo de integração tinham de lidar, nos países membros, com as críticas ao processo de delegação de competências, que por vezes era percebido como uma indevida transferência de atribuições estatais a um corpo deliberativo externo e alheio às necessidades e prioridades de cada Estado. Note-se que a questão política da delegação de competências e o processo de obtenção de um processo de integração mais ágil desde o início competiu com as percepções mais nacionalistas acerca do fenômeno.

A oposição ao modo como vinha se desenvolvendo o processo de integração ganhou forma contundente com o posicionamento francês a partir de junho de 1965, no episódio que ficou conhecido como “crise da cadeira vazia”. Na ocasião, o então Presidente *Charles de Gaulle* afirmou que decisões tomadas por maioria, mesmo qualificada, não podiam ter lugar diante da oposição de um país membro em razão de interesses nacionais relevantes. A partir de então, a teoria da integração teve que acomodar também o estudo da lógica da diversidade e dos aspectos intergovernamentais da Comunidade. A prática da unanimidade, adotada após o compromisso de Luxemburgo, em 1966, que solucionou o impasse, era criticada por retardar ou mesmo paralisar o processo de integração em certos pontos (LAURSEN, 2008, p. 3-5).

Por outro lado, pode-se afirmar que o compromisso de Luxemburgo representou o acerto político necessário para que o processo de fusão das instituições executivas comunitárias pudesse ocorrer. O que se nota é que, no plano supranacional, criou-se um impulso autônomo ao fortalecimento e aprofundamento da integração, de modo que se pode afirmar que as instituições supranacionais operam com uma lógica distinta da dos Estados, ou seja, os corpos governativos do processo de integração possuem uma agenda própria que por vezes é distinta dos interesses dos Estados. Assim, os posicionamentos estatais refratários ao aprofundamento de aspectos da integração, ou que pretendem resguardar a margem de manobra política dos Estados são encarados, do ponto de vista integracionista, como obstáculos a serem superados ou contornados, e não como deliberações soberanas que precisam ser incorporadas ao processo. Isso gera o déficit de legitimidade que é uma explicação possível para a decisão da maioria do eleitorado do

Reino Unido pela retirada da União Europeia.

Exemplo dessa lógica de superação de obstáculos foi a adoção do *Single European Act* (a.1986, v.1987) que inseriu o *qualified majority voting*, como um expediente para completar o mercado interno. A votação por maioria qualificada substituiu a regra da unanimidade em quatro das competências então atribuídas à Comunidade: ajuste da tarifa externa comum; regras relativas à liberdade na prestação de serviços; normas relativas à livre movimentação de capital; ajustes na política comum de transporte aéreo e marítimo. O novo processo de votação era aplicável também a uma série de novas atribuições, incluindo políticas sociais, pesquisa e desenvolvimento tecnológico e política ambiental.

O principal objetivo do Ato Único era dar impulso ao processo de construção europeu, assim como completar o mercado interno. Tais metas eram difíceis de alcançar, devido aos tratados já existentes e ao processo de julgamento no Conselho da Europa, que impunha a unanimidade para a harmonização da legislação. Por conta disso, o Ato Único previu o aumento do número de casos em que o Conselho poderia decidir pelo *qualified majority voting* em vez do sistema de unanimidade. Isto facilitou o estabelecimento do mercado interno, o processo de julgamento e evitou os frequentes atrasos inerentes à procura de um acordo unânime entre os doze Estados membros. Portanto, para consolidar o Mercado Único, não se fez mais necessário o voto de unanimidade, exceto para as medidas concernentes à taxação, à livre circulação de pessoas e aos direitos e interesses dos trabalhadores (EUROPEAN UNION, 1987).

Os procedimentos mais ágeis adotados no fim da década de 1990 viabilizaram o aprofundamento do processo de integração, cujo desenvolvimento conduziu naturalmente à próxima etapa: a criação de um ente político supranacional, diferenciado das Comunidades até então existentes e que consolidava as conquistas políticas e jurídicas até então alcançadas. Deve-se ressaltar que, na lógica integracionista, cada degrau escalado replica as conquistas já alcançadas e simultaneamente cria as condições e necessidades para que outros sejam superados.

Assim, o Tratado de Maastricht (a.1992, v.1993) criou a União Europeia com base em três pilares: as Comunidades Europeias; a Política Externa e de Segurança Comuns; a cooperação nos campos da justiça e assuntos domésticos. O primeiro pilar era mais fortemente influenciado por fatores supranacionais, ao passo que o segundo e o terceiro eram predominantemente intergovernamentais (EUROPEAN PARLIAMENT, 2016).

Quando as Comunidades Europeias se organizaram sobre os três pilares, o fizeram para acomodar a perspectiva transnacional e a perspectiva intergovernamental, de modo a permitir certo grau de controle dos Estados em relação a matérias sensíveis como política de segurança, diplomacia, assuntos domésticos e justiça.

O primeiro pilar consiste na Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, na Comunidade Econômica Europeia e na Comunidade Europeia da Energia Atômica.

mica e diz respeito aos domínios em que os Estados Membros partilham a sua soberania através das instituições comunitárias. Neste contexto, aplica-se o processo conhecido como Método Comunitário, ou seja, uma proposta da Comissão Europeia, a sua adoção pelo Conselho e o Parlamento Europeu e o controle do respeito comunitário pelo Tribunal de Justiça (EUROPEAN UNION, 1993).

Já o segundo pilar estabelece a política externa e de segurança comum consagrado no título V do Tratado da União Europeia. Este artigo substitui as disposições do Ato Único Europeu e permite aos Estados Membros tomarem medidas conjuntas no domínio da política externa. Este pilar envolve um processo intergovernamental de tomada de decisões que depende em grande medida da unanimidade. A comissão e o Parlamento desempenham um papel modesto e o Tribunal de Justiça não tem voz neste domínio (EUROPEAN UNION, 1993).

O terceiro pilar diz respeito à cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos, prevista no Título VI do Tratado da União Europeia. Espera-se que a União empreenda uma ação conjunta para oferecer aos cidadãos europeus um elevado nível de proteção no domínio da liberdade, da segurança e da justiça. O processo de tomada de decisão também é intergovernamental (EUROPEAN UNION, 1993).

Em síntese, acentuando uma característica do Ato Único em seu tempo, o Tratado da União Europeia ampliou as hipóteses de votação por maioria qualificada no Conselho para cobrir a maioria das decisões no âmbito do processo de co-decisão e todas as decisões no âmbito do procedimento de cooperação (EUROPEAN UNION, 1993).

Pelo exposto, confirma-se a lógica inerente ao processo de integração que Haas descreveu no final da década de 1950, segundo a qual a tendência da integração setorial é expandir-se para outros setores, num processo conhecido como *spill-over*. Nesse processo, é inútil tentar diferenciar a integração de setores da economia da integração econômica como um todo. Já naquela época, o processo era exemplificado pela Comunidade Europeia do Carvão e do Aço que, ao contribuir para um melhor arranjo dos agentes econômicos por ela beneficiados, simultaneamente propiciou a oportunidade de perceber e resolver questões relativas à criação de uma economia europeia integrada (HAAS, 1958, p. 283).

A experiência da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço foi importante para o desenho institucional do Tratado da Comunidade Econômica Europeia, anos depois. E o mesmo ocorreu com o Ato Único Europeu ao final da década de 1980, que propiciou a etapa seguinte, de criação da União Europeia em 1992 e que deu azo às providências políticas no sentido da adoção de uma constituição europeia. A integração de setores da economia foi um primeiro passo rumo à completa integração econômica e um laboratório para determinar as medidas necessárias à obtenção desse desiderato

Portanto, é possível afirmar que o conceito de *spill-over* é o pressuposto fundamental para a crença dos neofuncionalistas de que a integração europeia é

autossustentável, baseada na ideia de que passos iniciais em direção à integração desencadeiam dinâmicas econômicas e políticas endógenas que conduzem a uma maior cooperação. O *spill-over* é uma forma de determinismo econômico baseado no advento de um mundo em que o tecnocrata tem se tornado a eminência parda de todo governo, tanto nacional como regional, ante a inevitabilidade do planejamento econômico levar em consideração o contexto regional em que atuam as economias modernas (MORAVCSIK, 1993, p. 474-475).

Assim, constata-se que o conceito de *spill-over* na teoria da integração regional é a explicação do processo por meio do qual os avanços em setores específicos impulsionam o avanço em setores correlatos e assim sucessivamente, de modo que cada etapa no processo é impulsionada por etapas anteriores e auxilia no desenvolvimento das etapas que se seguem. Como visto, essa perspectiva supõe o funcionamento e o aprofundamento automático do processo de integração, fenômeno que a história dos últimos setenta anos parece confirmar, mas que não apaga de todo o antagonismo por ele mesmo gerado ao ignorar as vozes dissonantes.

3 PERSPECTIVA INTERGOVERNAMENTAL

A teoria intergovernamental (*liberal intergovernmentalism*) explica a cooperação internacional por meio da consideração de três fatores: o fator econômico como determinante na definição dos interesses nacionais e não os interesses geopolíticos ou ideológicos; a assimetria na interdependência como fator determinante dos resultados nas barganhas interestatais, em vez da atuação proativa dos órgãos supranacionais; e a obtenção de compromissos mais consistentes como determinante na decisão de delegar a tomada de decisões ou de tomar decisões em conjunto, e não a convicção em uma ideologia federalista ou na eficácia de uma tecnocracia gerencial centralizada (LAURSEN, 2008, p. 6-7).

Essa visão constitui uma explicação tripartite sobre a integração europeia e é sintetizada por *Moravcsik* (2008, p. 168) que apresenta a perspectiva de que as decisões dos Estados membros têm força efetiva no processo de integração e/ou cooperação a partir do uso de mecanismos de negociação e se concentram na figura do representante do executivo dos próprios Estados em detrimento de escolhas que se baseiam em fatores ideológicos e/ou institucionais. As instituições, nesse caso, existem, segundo o intergovernamentalismo liberal, para garantir as decisões realizadas no âmbito dos acordos de cooperação internacional.

As causas profundas da integração europeia podem ser explicadas a partir de três campos de investigação: economia política, teoria de *Nash* e teoria de regimes. Justas, esses campos de investigação compõem uma abordagem da tomada de decisões pelo Estado a partir de uma visão intergovernamental liberal. Essa abordagem repousa na assunção de que os governos nacionais são atores que definem e buscam objetivos e que se envolvem em coordenação política com o objetivo de atingi-los e, simultaneamente, enfrentar desafios operacionais comuns. Dentro des-

sa abordagem, assume-se que os Estados se envolvem na cooperação internacional em três estágios: 1) formulação de preferências em resposta à interdependência política; 2) negociações interestatais para atingir soluções que permitam obter um equilíbrio ótimo dos interesses envolvidos e superar conflitos distributivos; 3) delegação ou agregação de soberania, por meio de instituições internacionais, para estender, implementar ou executar essas negociações. Cada estágio da cooperação é explicado separadamente, por aportes distintos, o primeiro com teorias relativas a fatores específicos decorrentes da interdependência, o segundo com o emprego da teoria de negociação não-coercitiva de Nash (*Nash-bargaining theory*) e a terceira com teoria sobre regimes internacionais (MORAVCSIK, 2008, p. 158-159).

O resultado, em síntese, do processo de integração, em especial, do processo de integração da União Europeia é a institucionalização das relações internacionais como expõe *Moravcsik* (2008, p. 167) ao discutir sobre o processo de formulação da constituição europeia e a relação do texto constitucional com a criação de um Estado Europeu unificado, este integrado pela atuação direta do Parlamento Europeu e indiretamente pela atuação do Conselho. Fracassou a tentativa de aprovar uma constituição europeia, no entanto, ela foi obtida por meio de reformas.

Além do fortalecimento das estruturas do Parlamento e do Conselho, portanto, observa-se, recentemente, um movimento adicional, demorado, que se mantém por meio de reformas no interior de acordos internacionais vigentes como, por exemplo, as alterações feitas com o Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 2009. Percebe-se, com isso, a produção de um direito constitucional europeu mesmo que este conteúdo constitucional seja inserido na sociedade europeia por meio de reformas. Esse movimento de reformas operacionalizado pelo Tratado de Lisboa (a. 2007, v. 2009) é decorrente do estágio atual do processo de integração europeu.

A visão do *liberal intergovernmentalism*, a partir de uma perspectiva mais crítica, analisa o processo de integração e a tendência ao seu aprofundamento no decorrer do tempo com base em mudanças já promovidas no passado. A crítica faz-se contra a convicção que é defendida pelo neofuncionalismo de que a expansão da União Europeia está ligada às preferências nacionais que, por sua vez, podem ser influenciadas por decisões pretéritas, já em vigor (MORAVCSIK, 2008, p. 168).

Também, de acordo com o intergovernamentalismo liberal, são postas em discussão outras críticas. Essas críticas evidenciam a crise da democracia no bloco europeu que retarda o processo de integração, pois há um limite no âmbito das decisões da União Europeia em virtude da adoção de diferentes políticas nacionais. Ademais, é analisado o poder de regulação das instituições europeias e o consequente enfraquecimento da participação popular.

A população europeia demonstra um anseio por resultados políticos mais concretos. Essa realidade põe em questão o que se conhece por déficit democrático. *Shimmitter* (2000, apud MORAVCSIK, 2008, p. 179), por exemplo, acredita que a democracia europeia pode se fortalecer na medida em que as novas políticas do bloco abarquem áreas de maior interesse da população. Para *Moravcsik* (2008, p. 178) as

questões prioritárias para os cidadãos europeus são saúde, educação, seguridade social, tributação e ordem.

Ao cabo, na visão intergovernamental liberal, a adoção de cursos de ação no plano institucional é mais uma consequência de fatores econômicos, de assimetrias de poder e de busca por previsibilidade do que uma decorrência da atuação das instituições em si. Essa visão é questionada pelos institucionalistas.

A teoria institucionalista compartilha a perspectiva intergovernamental em relação às escolhas racionais, mas atribui maior peso à atuação das instituições comunitárias como vetores do processo de integração, principalmente porque estas recebem poderes delegados pelos Estados membros ou são o palco da tomada coletiva de decisões. Em ambos os casos, o papel institucional não pode ser menosprezado. No entanto, *Laursen* (2008, p. 7) afirma que no processo de tomada das grandes decisões, o papel das instituições comunitárias é limitado e o protagonismo cabe efetivamente aos Estados membros. Por outro lado, a importância das instituições comunitárias é bem maior no momento de implementar as decisões e compromissos alcançados.

O ideal de um Estado federado europeu, tendo em vista a lógica institucional, mostra o fenômeno do *spill-over* e suas implicações quanto ao automatismo decorrente da aceitação do processo de integração que repercute, inclusive, na esfera jurídica. Essa repercussão é vista, por exemplo, no reconhecimento do Estado de direito europeu representado pela Corte de Justiça Europeia. *Moravcsik* (2008, p. 170) retrata bem isso ao citar a atuação da Corte de Justiça Europeia na busca por jurisdição independente em relação às cortes nacionais. O poder da tecnocracia centralizada nas instituições que estruturam a União Europeia demanda não apenas o conhecimento de peculiaridades locais como também o entendimento das forças externas construídas pelas instituições supranacionais que se desenvolvem no continente europeu.

Nesse sentido, a partir do uso de tratados internacionais, que proporcionam certa autonomia a essas instituições, cresce a força resultante dessas entidades supranacionais na Europa que concentram seus poderes em uma elite tecnocrata (de especialistas). Por outro lado, há um movimento de construção de um direito europeu marcado pela barganha entre os Estados membros, uma vez que, estes negociam entre si sem abrir mão de suas soberanias. Segundo *Posner* (2017, p. 11) essa realidade impacta na proposta de uniformidade e na força do direito europeu.

Quando *Posner* (2017, p. 17) expõe sobre a crise que denuncia o modelo de sociedade europeia, integrada por meio de um bloco regional, o autor faz referência ao nível de globalização que centraliza o poder político em proporções elevadas, concentrado em uma cidade ou mesmo em um grupo de nações. Essa ideia pode ser utilizada para entender a tentativa de aprovação do texto constitucional europeu, pois este uniria ainda mais a Europa, ao menos formalmente, e conseqüentemente seriam aplicadas políticas que abarcaria todo o bloco. Existem, entretanto, momentos de centralização de poder e momentos de descentralização de poder que re-

fletem em um enfraquecimento dos centros onde esse poder está concentrado. Esse processo caracterizado pelas diversas manifestações de cooperação internacional também é resultante de sua ampla divulgação realizada e acreditada pela tecnocracia, servos inconscientes de poder. Esse inconsciente de poder nos remete à ideia de automatismo, quanto às decisões políticas estabelecidas no plano supranacional.

A sistemática de atuação das instituições europeias supranacionais reverberou, portanto, na construção do Acordo Constitucional Europeu. Quando este não conseguiu o apoio local suficiente para sua aprovação, veio a decisão de contornar a falta de apoio dos eleitores por meio do Tratado de Lisboa (a. 2007, v. 2009), que foi o instrumento utilizado para reformar os Tratados já vigentes e com isso dar continuidade ao processo de integração. No entanto, os críticos apontaram a manobra como ilegítima e reveladora dos perigos inerentes à existência de um processo de integração impulsionado por uma lógica autônoma e impermeável ao posicionamento dos cidadãos europeus, ou, pior que isso, uma lógica incompatível com a própria existência de cidadãos europeus.

4 O TRATADO CONSTITUCIONAL DE ROMA

As discussões envolvendo a aprovação do Tratado Constitucional da Europa foram um teste para as abordagens teóricas acerca da integração. O tratado não foi aprovado em vários países importantes e nunca foi ratificado. No entanto, as instâncias supranacionais da União Europeia encontraram alternativas para aprovar mudanças em seus tratados constitutivos e colocar em vigor substancialmente as normas contidas na proposta rejeitada.

A proposta original consistia em um tratado para estabelecer uma Constituição, que deveria substituir os tratados que deram origem à União Europeia. A Constituição foi assinada em Roma em 29 de outubro de 2004, mas não chegou a entrar em vigor, pois era necessário que a mesma fosse ratificada por todos os países da União. Diversos países (Reino Unido, Dinamarca, França, Irlanda, Luxemburgo, Países Baixos, Espanha e Portugal) propuseram-se a submeter a decisão ao referendo de seus cidadãos (EUROPEAN UNION, 2009).

A Espanha optou pelo sim em fevereiro de 2005, com 76% de votos a favor. No final de maio de 2005, a França rejeitou a Constituição, com 55% de votos contrários à ratificação. No início de junho foi a vez dos Países Baixos dizerem não em 61% dos votos. Com isso, os demais países adiaram indefinidamente ou cancelaram seus referendos (BBC NEWS, 2007).

A razão da rejeição provavelmente foi o peso simbólico do termo constituição, apesar de o tratado trazer poucas novidades e muito mais afirmar práticas já consolidadas no correr do processo de integração. A falta de entendimento entre os países membros e a falta da maioria de votos necessária para a aprovação do tratado, como visto na França e nos Países Baixos são reflexos da relação existente entre o modelo de democracia direta e o modelo de integração europeu. As justi-

ficativas mais comuns da população desses países, França e Países Baixos, para o voto contra o texto constitucional apoiaram-se nas altas taxas de desemprego (que aumentam o sentimento nacionalista) e na falta de maior conhecimento sobre o Tratado Constitucional, respectivamente. Vale acrescentar que o texto constitucional não buscou alcançar áreas como política de segurança e de defesa tidas como áreas de *high politics* (LAURSEN, 2008, p. 12-16).

Em seguida à rejeição ao Tratado Constitucional, de 2004, os políticos favoráveis à proposta buscaram uma forma de contornar os resultados dos referendos ou mesmo sua não realização, surgindo então a opção de emendar os tratados que criaram a União Europeia (Masstricht, a.1992, v.1993) e o tratado que criou a Comunidade Econômica Europeia (Roma, a.1957, v.1958) e de tornar a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia vinculante. Essas práticas foram reforçadas por meio da maior atuação do Parlamento após o “fracasso” do referendo e por meio do uso de votação por maioria qualificada nas deliberações da União Europeia, o que aumenta a hipótese de distanciamento entre a esfera institucional e a participação da população dos países membros.

Com a opção das reformas, em dezembro de 2007, foi assinado o Tratado de Lisboa que entrou em vigor em 1º de dezembro de 2009 e emendou o Tratado da União Europeia e o Tratado da Comunidade Econômica Europeia. As mudanças introduzidas corresponderam à necessidade de reformar a estrutura da União Europeia, em vista de seu crescente número de Estados, bem como redefiniu e fortificou as ações no nível europeu, ou seja, no plano das instituições supranacionais (EUROPEAN UNION, 2009).

A utilização dos referendos no processo de constitucionalização da União Europeia e as frequentes deliberações parlamentares durante esse processo com o uso, inclusive, de reformas a partir de instrumentos de política internacional, neste caso, os tratados, revela o poder de delegação cada vez mais aparente na democracia europeia. Essas características peculiares do que se conhece no âmbito dos processos de integração geram questionamentos naquilo que se tem discutido sobre o poder nacional dos Estados membros e o poder supranacional das instituições.

Coloca-se aqui, em situação de difícil solução, o modelo de integração europeu e suas constantes reformas que datam desde o Ato Único Europeu (a. 1986, v. 1987) até o Tratado de Lisboa (a. 2007, v. 2009). Nesse contexto, observa-se que situações como a negativa da proposta do Tratado Constitucional Europeu e a atuação das instituições supranacionais revelam uma União Europeia marcada pelo déficit democrático impulsionado pelo estágio de desenvolvimento atual do processo de integração europeu. As recentes reformas, por exemplo, podem ser tidas como consequência dos resultados dos referendos que estiveram na contramão do que a tecnocracia esperava da democracia europeia.

A tentativa de contornar o resultado dos referendos por meio do Tratado de Lisboa (a. 2007, v. 2009) é um fator que pode ter gerado o descontentamento do cidadão europeu com a tecnocracia europeia e conseqüentemente ter motivado o

evento do *Brexit*, por exemplo. Vale mencionar que, no processo de ratificação do texto constitucional pelos Estados membros, o Reino Unido optou por não realizar o referendo, uma vez que, para eles não fazia mais sentido, pois a França e os Países Baixos votaram pelo “não”.

Em seguida, veio o Tratado de Lisboa (a. 2007, v. 2009) na tentativa de dar continuidade à expansão e ao fortalecimento do bloco europeu, porém o resultado foi diferente do esperado, pois o que se observou foi o fortalecimento dos que apoiavam a saída do Reino Unido da União Europeia. Deve-se ressaltar que desde a adesão à Comunidade Econômica Europeia o Reino Unido valeu-se mais uma vez do referendo para decidir sobre sua permanência no bloco. Após o fracasso dos referendos e a adesão do Tratado de Lisboa (a. 2007, v. 2009), o governo do Reino Unido decidiu fazer nova consulta à população e dessa vez o resultado foi diferente, optou-se por sua retirada. Atualmente, o *Brexit* passa por um processo de negociação que tem gerado bastante discussão sobre o futuro do bloco europeu.

A intenção de deixar o bloco europeu com base no artigo 50 do Tratado da União Europeia ganhou impulso com o resultado democrático do referendo, após vitória pela saída do Reino Unido, como já citado. O referido artigo foi mencionado nesse processo de retirada do bloco regional europeu, porém, como o fato é inédito nas teorias da integração, esse instituto ainda não foi testado e em consequência disso seu procedimento ainda é passível de questionamentos, uma vez que, o artigo 50 é apenas um permissivo, no qual destaca a necessidade de um período de negociações para validar esse processo.

As especulações são diversas, tanto para uma saída tranquila quanto para um *hard Brexit*. Em decorrência do amadurecimento do bloco europeu muitas relações se fortaleceram, dentre elas o comércio, é o que aponta *Basedow* (2017, p. 6) ao exemplificar que 12% do PIB do Reino Unido resulta de exportações para os demais estados da União Europeia. Com base nisso, acredita-se que as relações que se manterão entre Reino Unido e União Europeia serão estabelecidas a favor da manutenção do Acordo da Comunidade Econômica Europeia, com ênfase para algumas restrições em nível de circulação de pessoas no que tange às *high politics*, a partir das políticas externas de segurança e de defesa. Em relação às questões jurídicas, muito do que se debate gira em torno da independência de jurisdição e não vinculação às decisões da Corte de Justiça Europeia, já que o escopo é dar preferência ao Direito Britânico, no qual o Direito da Comunidade Europeia seria complementar.

Tem-se discutido muito no âmbito das teorias da integração, a partir dos recentes acontecimentos datados deste século, desde o Tratado Constitucional de Roma, de 2004, até as posteriores alterações feitas pelo Tratado de Lisboa (a. 2007, v. 2009), a realização de possíveis emendas aos Acordos da Comunidade Europeia no decorrer das negociações do *Brexit* e a eficácia dessas alterações dentro do Direito Britânico. Propostas têm sido lançadas e já foram anunciadas pela primeira ministra *May* quanto às reparações no campo jurídico. O que se percebe é um movimento de proteção ao direito nacional em detrimento do direito comunitário

dando-se maior ênfase para a jurisdição das Cortes Nacionais.

Esse cenário traz à tona as discussões acerca da Soberania dos Estados. Fatores como o afastamento da Corte de Justiça Europeia e conseqüentemente a maior liberdade do direito interno no que diz respeito às jurisdições dos Estados membros, neste caso do Reino Unido, reforça o que foi desenvolvido ao longo deste trabalho acerca do grau de reprovabilidade das instituições supranacionais europeias mediante a opinião pública, visto no resultado dos referendos do Tratado de Roma, de 2004, e do referendo de 2016 sobre o *Brexit*. Percebe-se com isso a existência de uma crise política e institucional que teve como consequência o fenômeno inédito dentro das Relações Internacionais, a saída de membros da União Europeia, bloco que até então era reconhecido como modelo de integração regional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Aos críticos da União Europeia não passou despercebida a manobra para introduzir, por meio de emendas, mudanças que foram substancialmente rejeitadas pelas populações de alguns países. Evidentemente, isso reacendeu as velhas críticas quanto ao déficit democrático na União Europeia, pois o processo de integração do bloco tem se destacado pela atuação independente e autônoma de suas instituições que nas tomadas de decisão divergem em grande parte dos interesses nacionais, ou quando não, simplesmente os ignoram ou falham em considerar adequadamente as preocupações e inseguranças dos cidadãos dos países membros. Assim, eventos como o *Brexit* indicam o momento de crise pelo qual vem passando o bloco europeu.

Nota-se que há um déficit de legitimidade ocasionado pelo distanciamento entre os interesses nacionais e os interesses de origem supranacional. As reformas, por exemplo, têm servido de instrumento capaz de proteger o processo de integração europeu independentemente dos interesses locais. Convém colocar aqui o seguinte questionamento: em que medida é sustentável a atuação do poder supranacional tendo em vista o descontentamento crescente dos nacionais? Para tentar responder as perguntas que surgem sobre o processo de integração europeu é importante levar em conta algumas teorias.

Os neofuncionalistas veem o modelo de integração com base no fenômeno do *spill-over* que segundo eles é capaz de manter o processo de integração europeu a partir da dinâmica interna da economia e da política. Por outro lado, os liberais intergovernamentalistas consideram, além dos fatores econômicos e políticos, as diferenças existentes entre os Estados membros como determinantes no processo de barganha interestatal. Além dessas duas perspectivas teóricas existe também a visão institucionalista que defende o poder de atuação das instituições comunitárias como determinante no desenvolvimento do bloco.

Dessas visões teóricas pode-se constatar a existência de um debate acurado peso a ser atribuído às questões locais. A visão predominante, em relação a

isso, é a de que o processo de integração é um bem em si mesmo, auto justificável e cujo progresso se dá independentemente de considerações de países isolados, que normalmente são atribuídos à incapacidade dos leigos de entender os benefícios da integração. Em que pese a verdade que possa haver nessa relação entre os especialistas e os leigos, deve-se considerar também que esses leigos são cidadãos, eleitores, e que suas dúvidas não são simplesmente uma questão de irremediável aversão ao futuro ou ignorância a ser desdenhada pelos tecnocratas europeus.

Ao contrário, as resistências existentes ao processo de integração europeu, que são também, em certo grau, as resistências a outros processos de integração regional ao redor do mundo, devem chamar atenção para a necessidade de promover maior discussão sobre o desenvolvimento e o aprofundamento dos processos de integração, considerando com respeito e cautelosa atenção às dúvidas e receios das populações envolvidas. A tentativa de contornar a oposição das massas ignorantes por meio de manobras jurídicas só reforça a desconfiança em relação à condução do processo e aumenta a resistência à tutela que parecem desejar impor os tecnocratas sobre as nações que se envolvem na regionalização.

No entanto, esses sinais de alerta são frequentemente ignorados pelos estudiosos da matéria e pelos profissionais envolvidos na gestão dos processos de integração. O que se percebe na prática, e mesmo após a dramática sinalização que é o *Brexit*, é que a opção primordial dos gestores e especialistas em integração é apostar nas alternativas fornecidas pela política das instituições comunitárias, em detrimento das possibilidades de construir soluções que realmente considerem as visões e preocupações nacionais.

Essa opção é exemplificada pelo Tratado de Lisboa (a. 2007, v. 2009), que representa o tipo de manobra que se prefere utilizar para acelerar, preservar e aprofundar os processos de integração regional, sempre percebendo as eventuais resistências como um lamentável fruto da desinformação, a ser vencido pela apresentação do processo como um fato consumado e uma questão de natureza técnica, a salvo do pântano das decisões políticas sujeitas à participação popular.

REFERÊNCIAS

BASEDOW, Jürgen. BREXIT and business law. *China-EU Law Journal (CELJ)*, v. 5, n. 3, p. 101-118, Mar. 2017, DOI: 10.1007/s12689-017-0075-1; *Max Planck Private Law Research Paper*, n. 17/1. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2889218>>. Acesso em: 25 mar. 2017.

BBC NEWS . *EU Constitution: where member States stand Europe*, Sunday, 25 March 2007. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3954327.stm>>. Acesso em: 29 jun. 2016.

EUROPEAN PARLIAMENT. *Fact Sheets on the European Union: The First Treaties*. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.1.html>. Acesso em: 29 jun. 2016.

EUROPEAN UNION . *The Single European Act*. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1467647646929&uri=URISERV:xy0027>>. Acesso em: 4 jul. 2016.

EUROPEAN UNION . *Treaty of Maastricht*. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:xy0026>>. Acesso em: 4 jul. 2016.

EUROPEAN UNION. *Treaty of Lisbon: Introduction*. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=celex:12007L/TXT>>. Acesso em: 29 jun. 2016.

HAAS, Ernst B. *The Uniting of Europe: political, social, and economical forces, 1950-1957*. Stanford: Stanford University, 1958. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/100books/file/EN-H-BW-0038-The-uniting-of-Europe.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2016.

LAURSEN, Finn. *Theory and Practice of Regional Integration. Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, v. 8, n. 3, Fev. 2008. Disponível em: Disponível em: <<http://aei.pitt.edu/8219/1/LaursenLongSympos08RegIntegedi.pdf>> Acesso em: 29 jun. 2016.

MORAVCSIK, Andrew (1993). Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, v. 31, n. 4, Dec. 1993, p. 473-524.

MORAVCSIK, Andrew. The European Constitutional Settlement. *The World Economy*, v. 31, n. 1, p. 157-182, Jan. 2008. Disponível em: <<https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/settlement.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2016.

MORAVCSIK, Andrew; SCHIMMELFENNIG, Frank. *Liberal Intergovernmentalism*. Disponível em: <<http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/intergovernmentalism.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2017.

POSNER, A. Eric. Liberal Internationalism and the Populist Backlash. *Public Law and Legal Theory Working Paper*, n. 606, Jan. 2017. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2898357>>. Acesso em: 22 jan. 2017.