



REPRESENTATIVIDADE E LEGITIMIDADE NA UNIÃO EUROPEIA: O COMITÉ DAS REGIÕES E O PARLAMENTO EUROPEU¹

BRUNO THEODORO LUCIANO²

CAIRO GABRIEL BORGES JUNQUEIRA³

RESUMO

O presente artigo procura apresentar e analisar dois órgãos representativos do sistema político europeu, o Comité das Regiões (CoR) e o Parlamento Europeu (PE), nos processos de legitimação dos interesses dos atores subnacionais, bem como dos cidadãos, na atual conjuntura da União Europeia. O argumento deste artigo é que ambos os órgãos foram incluídos no processo de integração como formas de se tornar mais legítimas e representativas as decisões tomadas no âmbito da UE, buscando inserir os cidadãos e as entidades subnacionais no sistema decisório europeu. Ainda que somente o Parlamento tenha recebido competências significativas no processo legislativo europeu, o Comité apresenta relevância na ampliação da prática democrática no âmbito do processo de integração. Após introduzir o debate acerca da representatividade e legitimidade no sistema político europeu, analisa-se o desenvolvimento institucional tanto do Comité, quanto do Parlamento, para consequentemente discutir a importância desses dois órgãos no sentido de crescer legitimidade e representatividade na integração europeia. Em um cenário de diversos desafios à integração regional, conclui-se que os dois órgãos podem ser instrumentos de inserção de valores democráticos à integração regional, reduzindo o *deficit* de democracia através da inclusão de

Histórico do artigo: recebido em 28-09-2017; recebido após revisão em 09-11-2017; aprovado em 15-11-2017; publicado em 30-11-2017.

¹ Uma versão prévia deste estudo foi apresentada no 4.º Seminário Nacional de Sociologia e Política, na Universidade Federal do Paraná (UFPR).

² Doutorando em Ciência Política e Estudos Internacionais na Universidade de Birmingham, Reino Unido. E-mail: brutheodoro@hotmail.com.

³ Doutorando em Relações Internacionais no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (UNESP, UNICAMP e PUC-SP), Brasil, e Professor de Relações Internacionais na Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP), Brasil. E-mail: cairojunqueira@gmail.com.

demandas majoritariamente sociais, políticas e económicas de governos locais e cidadãos à escala europeia.

Palavras-chave: União Europeia, Parlamento Europeu, Comité das Regiões, Representatividade, Legitimidade.

ABSTRACT

Representativeness and Legitimacy in the European Union: The Committee of the Regions and the European Parliament. This article aims to present and analyze two representative bodies of the European political system, the Committee of the Regions (CoR) and the European Parliament (EP), considering the legitimation processes of subnational actors' interests as well as of citizens in the current European Union conjuncture. The argument is that both regional bodies were included in the integration process as a way to legitimate and represent decisions taken within the EU, seeking to insert citizens and subnational actors in the European decision-making system. Although only the Parliament has received significant expertise in the European legislative process, the Committee is also relevant in the expansion of democratic practices in the integration process. After introducing the debate on representativeness and legitimacy in the European political system, we analyze the institutional development of both bodies and discuss their importance, in the sense of adding legitimacy and representativeness in the European integration. Despite the several contemporary challenges to European integration, it is concluded that the two bodies can be significant democratic instruments to regional integration, reducing the deficit of democracy through the inclusion of social, political, and economic demands from local governments and citizens at the EU level.

Keywords: European Union, European Parliament, Committee of the Regions, Representativeness, Legitimacy.

1. INTRODUÇÃO

O significativo aumento de competências da União Europeia (UE), nas últimas décadas, tem tornado mais complexo o sistema político europeu. O distanciamento da população e das regiões subnacionais das decisões tomadas no âmbito comunitário é visto como evidência da existência de um *déficit democrático* no processo de integração regional europeia. Como meios de se reduzir a baixa participação democrática na integração, foram criados órgãos, de carácter representativo, tanto dos

cidadãos quanto das regiões europeias, favorecendo a legitimidade do processo de integração europeu.

Tendo em vista os constantes desafios associados ao aprimoramento da integração da UE, o presente artigo procura apresentar e analisar dois órgãos representativos do sistema político europeu, o Comité das Regiões (CoR) e o Parlamento Europeu (PE). Buscamos identificar os elementos e os aspectos desses órgãos que indicam a inserção de representatividade e legitimidade no bloco regional. O Comité das Regiões iniciou suas atividades em 1994, dois anos após a assinatura formal do Tratado de Maastricht, e representou o auge das aspirações dos atores subnacionais. Já o Parlamento Europeu, instituição parlamentar existente no sistema institucional da UE desde a criação das Comunidades Europeias, representa um esforço de inclusão dos representantes dos povos europeus no processo decisório europeu.

O argumento deste artigo é que ambos os órgãos regionais criados – embora em períodos e contextos distintos – foram incluídos no processo de integração como formas de se tornar mais legítimas e representativas as decisões tomadas no âmbito da UE, buscando inserir as entidades subnacionais e os cidadãos no sistema decisório europeu. Ainda que somente o Parlamento tenha recebido competências significativas no processo legislativo europeu, o Comité das Regiões apresenta relevância na ampliação da prática democrática no âmbito do processo de integração. Mesmo influenciando as decisões políticas apenas através do caráter consultivo, tal entidade diversificou contatos com instâncias superiores e contribuiu para a consolidação da questão sobre Governança Multi-Nível (GMN) na região. Após introduzir o debate acerca da representatividade e legitimidade no sistema político europeu, analisa-se o desenvolvimento institucional tanto do Comité das Regiões, quanto do Parlamento Europeu, para conseqüentemente discutir a importância desses dois órgãos no sentido de acrescer legitimidade e representatividade na integração europeia. Em um cenário de diversos desafios à integração regional, conclui-se que os dois órgãos podem ser instrumentos de inserção de valores democráticos à integração regional, reduzindo o *déficit* de democracia através da inclusão de demandas majoritariamente sociais, políticas e económicas de governos locais e cidadãos à escala europeia.

2. CONSTRUINDO UMA DEMOCRACIA EUROPEIA: A DISCUSSÃO DE REPRESENTATIVIDADE E LEGITIMIDADE NO SISTEMA POLÍTICO EUROPEU

2.1. A IMPORTÂNCIA DO PRINCÍPIO DA REPRESENTATIVIDADE NA INTEGRAÇÃO EUROPEIA

A tradição democrática ocidental historicamente vinculou-se à noção de representatividade como forma de se garantir a existência de vínculos entre os participantes do processo decisório com o restante da população de determinados territórios. Dada à impossibilidade dos Estados contemporâneos garantirem a completa participação dos indivíduos na política, a escolha de representantes políticos, por meio de eleições diretas, secretas e universais, forneceriam momentos de participação dos cidadãos nas discussões políticas (Schumpeter, 1961). Os órgãos representativos seriam locais adequados para a disputa entre as diversas preferências existentes (Dahl, 1972).

O princípio da representatividade é um dos preceitos políticos plenamente compartilhados por todos os Estados que fazem, na atualidade, parte da União Europeia (UE) (Gerkrath, 2005). A constituição de um sistema político europeu imiscuído de valores democráticos não pode prescindir da criação ou do aprofundamento de instituições que contenham caráter representativo. A representação democrática é entendida como ferramenta inevitável na promoção de um modelo de integração que não afaste as decisões dos cidadãos. Torna-se difícil imaginar uma estrutura política no continente europeu desprovida de mecanismos de representação bem definidos (Lehmann, 2011).

A inserção de critérios de representatividade no modelo europeu de integração apresenta, no entanto, limites na implantação de equilibrado nível de representação. Há dificuldade em criar uma representação que seja apropriada para todos os Estados-Membros da EU (Gerkrath, 2005). A existência de eleições diretas europeias, como é o caso das eleições para o Parlamento Europeu, é condição necessária, mas não

suficiente para garantir uma “quase-perfeita” representação de determinados grupos ou regiões no espectro político europeu em construção (Lehmann, 2011).

O desenho eleitoral utilizado nas eleições europeias, as quais visariam a uma representação equânime de todos os Estados-Membros, apresenta uma séria de exceções, como na discrepância de impacto eleitoral para os cidadãos de diferentes Estados. A adoção do princípio da proporcionalidade atenuada na representação do Parlamento, com o objetivo de reduzir a reprodução de assimetrias populacionais entre os países, produz, por outro lado, a sobre-representação de pequenos Estados, como Luxemburgo, Chipre e Malta, em relação a nações europeias mais populosas, como Alemanha, França e Polónia. Ademais, o sistema representativo, tanto na UE quanto no âmbito nacional, favorece em menor escala a representação de interesses de grupos ou regiões rurais, dado o diferencial populacional entre o meio urbano e rural (Lehmann, 2011).

A permanência do questionamento quanto à validade e à eficácia do modelo representativo atualmente presente na UE demonstra a existência de uma concepção dinâmica de democracia à escala europeia. É possível entender o sistema de representação europeu por meio de uma perspectiva funcional ou relativa, em que a representatividade europeia constrói-se à medida que se acrescem as competências e as prerrogativas da UE, com os sucessivos Tratados europeus (Lindahl, 1998). Conclui-se que o bloco é ainda um sistema político em processamento, com seus parâmetros e fundamentos ainda abertos para discussão e reavaliação. Embora a ideia de democracia em construção possa ser vista como motivo de críticas e fonte de inseguranças, esse modelo político em aberto propicia a aplicação de inovações e experimentos em termos de governança supranacional⁴. Um dos caminhos possíveis é a compreensão do surgimento de um modelo de Governança Multi-Nível (GMN), em que os cidadãos europeus possam estar representados simultaneamente em diversas e múltiplas instâncias políticas representativas (local/regional, nacional e europeia) (Gerkrath, 2005).

⁴ A supranacionalidade é entendida como “[...] um poder de mando superior aos Estados, resultando da transferência de soberania operada pelas unidades estatais em benefício da organização comunitária, permitindo-lhe a orientação e a regulação de certas matérias, sempre tendo em vista anseios integracionistas” (Stelzer, 2004, pp.67-68).

2.2. A CONSTANTE BUSCA PELA LEGITIMIDADE DO SISTEMA POLÍTICO EUROPEU

A noção de legitimidade, ainda que muito difundida nos meios político e acadêmico, é pouco definida pelos que fazem uso da mesma. Como proposta de esforço analítico, Philippe Schmitter procurou, a partir de uma definição do que seja legitimidade, discutir o modo que esse conceito deve ser entendido no processo de politização da União Europeia. Segundo o autor: “[...] legitimidade corresponderia à conversão do poder em autoridade, à obrigação em obedecer e ao direito em governar” (Schmitter, 2001, p. 2, tradução nossa). Entende-se por uma expectativa compartilhada pelos atores em uma relação assimétrica de poder que, quando realizada, é voluntariamente aceite por ser vista como parte de um conjunto de normas pré-estabelecidas. Inclui-se, na concepção de legitimidade, a necessidade de se criar consenso sobre as normas operativas para definição de expectativas comuns quanto a determinado político/autoridade.

No caso da UE, há uma necessidade de se legitimar tanto a unidade política construída, ou seja, a própria ideia de Europa, quanto do modelo de regime que deverá governar (a definição das instituições europeias). Como forma de se compreender o que se deve, de fato, tornar legítimo dentro do sistema europeu, é preciso identificar quais seriam as expectativas compartilhadas por todos os atores que deveriam ser alcançadas pela integração europeia (Schmitter, 2001). O consenso das expectativas existentes a ser encontrado define-se por meio de suas normas operativas, que regulam e regram as relações políticas e institucionais no âmbito europeu e que podem efetivamente consolidar as projeções de resultados compartilhados pelos atores.

Os avanços na legitimidade da UE são mais prováveis de surgir de práticas inovadoras de governança⁵ do que de reformas de instituições convencionais de governo (Schmitter, 2001). Os modos de se obter legitimidade dentro dos Arranjos

⁵ “The core objective of governance is to reach binding decisions, it is about translating citizens’ divergent interests and preferences into effective policy choices” (Kohler-Koch; Eising, 2002, citado em Gallastegui, n.d., p.1)

Europeus de Governança⁶, segundo o mesmo autor, dividir-se-iam em três características de desenho político: propósito da delegação de poder (*chartersing*); composição do arranjo político construído; e as regras do sistema criado (Schmitter, 2001). Cada um desses componentes apresentaria princípios genéricos, que caracterizariam as normas operativas de cada elemento em questão. A exposição dos princípios apresentados por Schmitter pode ser uma alternativa de se compreender as expectativas esperadas pelos atores envolvidos na integração europeia, fundamentais para se legitimar as instituições europeias contemporâneas.

No campo dos propósitos da delegação, seis princípios genéricos são ressaltados pelo cientista político, que devem guiar a formação dos arranjos europeus. São os princípios da autoridade mandatária, relacionado à clareza e à circunscrição que o mandato da instituição deva apresentar; princípio do “pôr-do-sol”, em que os arranjos não devam ter um período de duração indefinido; princípio da separação funcional, no qual cada arranjo europeu deve possuir uma tarefa específica e diferenciada como objetivo; princípio da complementariedade, definido pela inexistência de duplicação de competência dos arranjos europeus com as instituições europeias já estabelecidas; princípio da variedade requisitiva, em que cada arranjo deve ter liberdade para definir seus procedimentos internos para a consecução de seus objetivos; e o princípio anti-spillover, entendido pela impossibilidade dos arranjos criados excederem suas tarefas originais.

Quanto à composição dos arranjos europeus, quatro princípios são definidos por Schmitter, entre os quais se incluem o princípio da entrada mínima, em que nenhum arranjo deva possuir participantes ativos mais que necessários; princípio dos grupos de interesse, entendido pela existência de interesses significativos dos participantes nos arranjos constituídos; princípio do privilégio europeu, no qual os participantes devem representar os diversos eleitorados europeus; e o princípio do contraditório, relacionado à representação das variadas posições políticas nos arranjos em construção.

⁶ Arranjos Europeus de Governança, na visão de Schmitter (2001) seriam instituições políticas europeias, as quais buscariam fundamentar sua legitimidade em distintos princípios políticos.

Com relação às regras decisórias das instituições europeias, o referido autor faz menção de oito princípios, sendo esses o princípio da igualdade putativa, em que todos os participantes devam ser tratados igualmente; da interação horizontal, definidos pela rejeição de hierarquias internas desnecessárias nos sistemas institucionais criados; do consenso; das portas abertas (qualquer participante deve ter a facilidade de poder sair dos arranjos criados); da proporcionalidade; das alianças flexíveis; dos pesos e contrapesos; e da reversibilidade (nenhuma decisão não pode ser anulada ou revertida).

Ademais, quatro outros princípios são apresentados, que se referem ao desenho geral dos arranjos europeus. São os princípios da precaução; do longo prazo (decisões devem levar em conta as projeções futuras de suas consequências); da subsidiariedade (decisões devem ser tomadas nas instâncias mais legítimas, sejam regionais, nacionais ou subnacionais, a depender das matérias em questão); da transparência (parcial); e das externalidades proporcionais (resultados não podem ser desproporcionais aos propósitos dos arranjos construídos) (Schmitter, 2001).

O conjunto desses princípios, compartilhados por todos os atores envolvidos na integração europeia, é o que garantiria plenas fontes de legitimidade para os arranjos e as instituições europeias em construção. Embora todos os arranjos devam conter os elementos e princípios anteriormente mencionados, cada instituição, com suas características singulares, facilita ou ressalta a aplicação de determinados princípios enunciados. A totalidade dos arranjos criados, todavia, deve conseguir agrupar as características ressaltadas por Schmitter, consolidando a legitimidade desses novos modelos de governança em aberto.

A UE, na atualidade, apresentaria uma estrutura dual de legitimidade, proveniente da totalidade dos cidadãos europeus, com a introdução de eleições europeias, e dos povos organizados por meio de cada Estado-membro (Lehmann, 2011). Por conta dessa fonte variada de legitimação do sistema de governança europeu, há uma identificação de que o processo de integração deva ser plural, assegurando a heterogeneidade de componentes e de interesses nacionais e subnacionais no processo decisório.

3. O COMITÉ DAS REGIÕES E A GOVERNANÇA MULTI-NÍVEL NA UNIÃO EUROPEIA

Mesmo com a intensa arguição a respeito da existência ou não de um “sentimento europeu”, ou seja, da ideia de *Europa* supramencionada na seção anterior, podemos afirmar que a União Europeia é o maior e mais bem articulado bloco regional do mundo. Talvez seja a mais ambiciosa e bem-sucedida organização multilateral (Moravcsik e Schimmelfennig, 2009) que já existiu. Isso tem grande relevância, em parte, justamente quando abordamos o papel de suas instituições internas na construção de uma suposta supranacionalidade.

Levando-se em consideração as referidas análises de representatividade e legitimidade na UE, o Comité das Regiões (CoR) detém papel de destaque. Em 1992, o Tratado de Maastricht, também conhecido como Tratado da União Europeia (TUE), introduziu o Comité como um corpo consultivo à Comissão adquirindo o mesmo *status* do Comité Económico e Social Europeu (CESE). Entretanto, foi somente em 1994 que o CoR formalizou-se e contribuiu para o fortalecimento do papel dos territórios subnacionais no processo de integração regional (Öner, 2004).

O órgão foi a primeira instância criada e aberta à participação subnacional que possibilitou o engajamento regional no bloco, através da outorga de funções consultivas aos governos locais e/ou regionais (Barreto, 2005). Mesmo tendo apenas caráter de consulta, uma vez que a Comissão e o Conselho europeus podem ignorar os comentários do Comité, o mesmo atua em conjunto com o restante das instituições, destacando-se o próprio Parlamento, Conselho de Ministros, Banco Europeu de Investimentos e Serviço de Publicações Oficiais.

Sua principal missão é levar a opinião das autoridades locais e regionais à legislação europeia, através de pareceres em inúmeros temas, dentre eles: política de emprego, meio ambiente, educação e saúde pública (Europa, 2011). Atualmente, detém cerca de 350 membros de todos os vinte e oito países europeus e divide-se em seis comissões que abarcam diferentes áreas e levam os pareceres para reuniões *ad hoc*, sejam elas: coesão territorial; política económica e social; educação, juventude e

investigação; ambiente, alterações climáticas e energia; cidadania, governação, assuntos institucionais e internos; e recursos naturais.

Somadas, as áreas de atuação do CoR são inúmeras, entretanto os destaques estão presentes nas questões de transporte, saúde, meio ambiente, fundos económicos, campo cultural e emprego. O número de membros por delegação é escolhido proporcionalmente baseado nas populações de cada Estado da UE. Por exemplo, Alemanha, França, Itália e Reino Unido possuem, cada um, vinte e quatro representantes no Comité, enquanto Malta tem apenas cinco. Deste modo, sustenta-se que o CoR melhorou os interesses dos cidadãos, ampliou o exercício democrático e trouxe à tona os novos sujeitos políticos de integração (Stuart, 2004).

Ainda de acordo com Ana Maria Stuart, o Comité é “[...] a arena onde se desenvolvem as relações entre os poderes locais e regionais, que têm possibilidade de demonstrar certo grau de autonomia e estabelecer relações externas” (Stuart, 2004, p.143), havendo, deste modo, a edificação de valores e objetivos compartilhados na UE, propriamente dita. Como ação complementar, ele “[...] proporciona uma plataforma para atividades ‘paradiplomáticas’ independentes, a serem desenvolvidas por uma região ou autoridade local além das fronteiras do Estado-nação” (Mac Carthy, 1996, p.8).

Todavia, existem inúmeras críticas a respeito do carácter exclusivo de consulta do órgão, bem como de sua restrição representativa por meio apenas de pareceres. Para Marcelo Medeiros (2004), o CoR sempre passou por uma “histerese” política justamente por ficar à mercê dos interesses de políticas centrais do bloco regional. Existiria, destarte, uma assimetria e dependência na ambição das autoridades locais e regionais em contraposição com o forte peso político detido pelos Estados (Magone, 2007).

Ainda assim, com o Tratado de Lisboa de 2009, também conhecido como Tratado Reformador, o Comité obteve o direito junto ao Tribunal de Justiça da União Europeia de salvaguardar suas prerrogativas, bem como obrigou o Parlamento a sempre ouvir seus anseios e reformulações políticas (Europa, 2011). Progressivamente,

foi ganhando influência e reconhecimento no processo de *decision-making* europeu e em sua estrutura institucional (Gallastegui, n.d.).

Por conseguinte, a partir das pontuações acima, torna-se nítido que existe uma série de dualidades a respeito do verdadeiro papel desempenhado pelo CoR na UE. Sem dúvida, ele inaugurou a chamada *triangular relationship of Europe*, nas quais os níveis do próprio bloco, dos Estados nacionais e das regiões subnacionais passaram a se complementar (Öner, 2004). Mas, quando citamos as relações de parceria e a prática decorrente destas relações, vemos que há uma desproporção entre os Estados e as instituições regionais.

Se, de acordo com Gerkrath (2005) e Schmitter (2001), representatividade e legitimidade na UE devem levar em consideração o sistema de governança, a heterogeneidade de atores e suas respectivas relações harmoniosas, até que ponto podemos falar que realmente existe uma Governança Multi-Nível (GMN) no bloco? Para autores como David Allen (2010), a Participação Multi-Nível (PMN) verdadeiramente permanece na integração europeia; contudo, a participação subnacional do CoR é limitada, não satisfazendo a existência da tipologia de governança *ut supra*.

Para fins do presente trabalho, GMN define-se como "*a system of continuous negotiation among nested governments at several tiers...that has pulled some previous centralized function of the state up to the supranational level and some down to the local/regional level*" (Marks, 1993, p.392). Diferentemente da PMN, a GMN atesta que, além da participação de atores supra e subnacionais no processo de integração, há a influência destes níveis de análise na própria decisão política.

No caso específico da UE, compreende-se, nesta perspectiva, que o Parlamento Europeu e o CoR são dois órgãos responsáveis por fomentar a existência deste caráter de governança. Deste modo, tais órgãos estariam estimulando a estrutura dual de legitimidade proposta por Lehmann (2011), na qual os cidadãos europeus e as populações de cada Estado-Membro seriam representados de maneira íntegra. Para a GMN, os atores subnacionais são tão importantes quanto os atores nacionais, haja vista

que estes últimos não detêm o monopólio sobre todos os assuntos tratados nos fóruns internacionais.

De acordo com o documento intitulado "*Local authorities: actors for development*", publicado pela Comissão Europeia em 2008, há o reconhecimento das autoridades subnacionais como atores internacionais dentro do processo de integração regional europeu. Ainda assim, torna-se salutar observar a importância de outro documento do próprio CoR – o *Livro Branco do Comité das Regiões sobre a Governação a Vários Níveis*, publicado em 2009 – no qual o órgão define a GMN como uma ação coordenada da União, dos Estados e dos entes regionais e locais, baseada em elaborar e aplicar as políticas da UE. De maneira ímpar, o livro ainda atesta que as bases para a legitimidade democrática e a representatividade estão baseadas nos papéis assumidos por diferentes atores dentro do bloco (Ventura e Fonseca, 2012).

Dando continuidade a essas perspectivas, uma nova literatura vem surgindo e nos alerta para o papel central que os atores subnacionais e locais vem desempenhando no fortalecimento da integração regional. Através da denominada integração subnacional (TIP, 2012), quanto maior o nível de institucionalização dos mecanismos de proximidade destes atores, maior será a capacidade do bloco como um todo aprimorar suas políticas e suplantar suas ideias ao nível supranacional.

Em contrapartida, existem autores mais céticos que sustentam a falta de um *networking* entre as instituições europeias, tendo em vista que o papel desempenhado por cada uma delas muitas vezes encontra-se em patamares desproporcionais. É deste modo que os Fundos Estruturais e o CoR adquiriram participação extremamente limitada e ficaram dependentes das iniciativas dos governos nacionais (Allen, 2010). Haveria, como consequência da desigualdade de pesos políticos, algo muito parecido com o que Gerkrath (2005) denominou de *representation gap* no caso específico do Parlamento. O Comité seria, também, alvo de uma falha institucional dentro da UE.

Sumariamente, se o CoR não inaugurou o processo de GMN na UE, no mínimo contribuiu para a consolidação da PMN. Com o aumento de adesões de novos Estados-Membros no bloco, a criação de novos órgãos, o adensamento dos tratados e a forte crise do Euro, a inclusão de novos atores no rol de integração regional tornou-se um

fact of life. A criação da “Europa Supranacional” ou até mesmo da “Europa das Regiões” (Öner, 2004) parece não ter um fim em si e talvez seja um caminho em constante desenvolvimento.

A integração regional pode ser pacífica e voluntária, mas não é linear nem isenta de conflitos (Schmitter, 2010). É dever dos *policy-makers* adquirirem uma visão de futuro que leve em conta a intensificação de novos atores, com destaque para os regionais e subnacionais, no desenvolvimento europeu. Negar a existência destes atores é negligenciar a realidade na qual a política se faz presente em seu atual estágio. Com todas as críticas e mesmo considerando a GMN em seu caráter embrionário, o CoR reformulou em sua totalidade a participação subnacional no bloco e legitimou a voz de outros níveis políticos, obtendo como resultado inovadoras práticas de governança.

4. O PARLAMENTO EUROPEU E A REPRESENTATIVIDADE DIRETA EUROPEIA

Uma instituição de natureza parlamentar esteve presente desde os primórdios da integração europeia, no contexto pós-Segunda Guerra Mundial. Considerado como um dos primeiros tratados da construção europeia, o Tratado de Paris, que instituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), apresentava a instituição de uma Assembleia Comum como essencial para fiscalização da recém-criada Alta Autoridade da CECA (Fontaine, 1996). Órgão, *a priori*, de natureza consultiva, a Assembleia da CECA, que deveria se reunir anualmente, tinha como única competência significativa a aprovação de moção de censura à Alta Autoridade da CECA, órgão executivo e tecnocrático dessa organização.

Com a assinatura do Tratado de Roma e a criação da Comunidade Económica Europeia (CEE) em 1957, a Assembleia manteve-se na estrutura institucional comunitária como órgão de representação dos povos europeus. No Tratado de Roma já há evidência da futura realização de eleições diretas para a escolha dos representantes europeus. Roma estabeleceu as mesmas prerrogativas consultivas e fiscalizadoras existentes no âmbito da CECA, ampliando-se somente o número de

deputados europeus por país. As primeiras eleições diretas para o Parlamento Europeu, assim denominado a partir dos anos 1960, realizaram-se em junho de 1979. A partir desse pleito os representantes europeus deixam de ser escolhidos pelas bancadas dos legislativos nacionais e passam a ser diretamente eleitos pelos seus cidadãos para um mandato exclusivamente europeu. As vagas e as regras eleitorais para as eleições diretas, no entanto, continuaram a cargo de cada um dos Estados-Membros.

Apesar dos partidos nacionais serem responsáveis pela escolha e candidatura dos eurodeputados, após as primeiras eleições diretas, os grupos ou famílias políticas europeias passam a ter preponderância na organização e na condução da votação dos deputados europeus. Há a prevalência das afinidades políticas e ideológicas entre os partidos de orientação política comuns, sejam de direita ou esquerda. A dimensão direita-esquerda torna-se, com o passar dos anos, a ser mais relevante nas votações no PE do que os vínculos políticos nacionais, embora os representantes ainda sejam escolhidos por pleitos de regulamentação nacional (Hix, Noury e Roland, 2006).

Ao longo da história do PE, e especialmente após as suas primeiras eleições diretas, essa instituição passou a receber maiores competências no âmbito europeu. Houve, durante esses anos, um processo de *parlamentarização* da integração europeia, em que o Parlamento sucessivamente conquistou prerrogativas mais relevantes no sistema decisório europeu (Costa, 2009). No começo dos anos 1970, antes até de suas primeiras eleições diretas, o PE passou a ter competências de fiscalização orçamentária e financeira dentro das Comunidades Europeias. Com o Ato Único Europeu (1986), surge o procedimento de cooperação, que garante maior participação ao PE na avaliação das legislações europeias em determinadas temáticas, em conjunto ao Conselho de Ministros. Contudo, não havendo consenso entre as duas instituições a respeito da matéria em discussão, ainda prevaleceria a vontade dos Estados-Membros.

A criação da UE, a partir da assinatura do Tratado de Maastricht (1992), inaugura um novo procedimento legislativo na integração europeia, a codecisão, que deixa em pé de igualdade o Conselho e o PE nas decisões relacionadas, de modo geral, à integração económica (Medeiros e Campos, 2009). A partir do sistema de codecisão, caso não haja consenso na aprovação das matérias, o PE e o Conselho devem se reunir

em um Comité de conciliação, para decisão final sobre a aprovação ou o veto das proposições. Os sucessivos tratados pós-Maastricht (Amsterdã, Nice e Lisboa) têm alargado as matérias nas quais o procedimento de codecisão é adotado. Durante confecção do Tratado de Lisboa esse sistema passou a ser denominado como *processo legislativo ordinário*, ressaltando a pretensão de que todas as matérias, em um dado momento da evolução da UE, sejam vinculadas a esse modelo de processo legislativo.

Segundo Medeiros, “com o Tratado de Maastricht, o processo decisório da UE começa a sofrer uma maior influência legislativa do Parlamento Europeu, órgão que tem, *a priori*, um caráter mais representativo da população europeia” (Medeiros e Campos, 2009, p.39). A adoção e a ampliação do procedimento de codecisão indicam o entendimento por parte dos demais órgãos institucionais europeus de que, de fato, o PE é considerado um órgão de natureza representativa no âmbito comunitário. Em consequência, é vista a necessidade de se reforçar o papel dessa instituição no sistema decisório europeu.

Nos estudos de Rittberger (2003) é indicada uma correlação entre o ganho de competências do PE com a busca por maior legitimidade da integração europeia. Segundo o autor, dar mais relevância e delegar maiores poderes ao PE seria uma forma de se acrescer de legitimidade à UE, hipótese explorada pela análise aprofundada de três casos (criação da Assembleia da CECA; aquisição de poder orçamentário nos anos 1970; e inserção de prerrogativas legislativas com o Ato Único Europeu). Nas situações exploradas, é vista uma delegação de competências expressa dos governos nacionais para a instituição parlamentar do bloco europeu. Esse movimento objetivaria o aumento de legitimidade procedimental das políticas supranacionais. Nesse contexto, os Estados-Membros teriam a preocupação de garantir que as instituições europeias em desenvolvimento não seriam desprovidas de valores democráticos, compartilhados domesticamente por todos os Estados da UE.

O surgimento e o crescimento de importância de uma Alta Autoridade europeia de natureza supranacional levaram à necessidade de estabelecimento de uma instituição, de caráter democrático representativo, que pudesse fiscalizar e controlar as atividades de um executivo supranacional. A criação da Assembleia Comum da CECA

teria tido esse significado, com a possibilidade de aprovar uma moção de censura à Alta Autoridade (Rittberger, 2003). A incorporação de prerrogativas orçamentárias também pode ser entendida por esse prisma. A consolidação de recursos financeiros próprios à integração europeia, especialmente com o objetivo de sustentar a Política Agrícola Comum (PAC), tornou relevante a expansão de poderes de controle orçamentário ao PE. Nesse sentido, a perda de controle financeiro dos Estados-Membros poderia ser substituída por uma fiscalização de natureza supranacional.

Do mesmo modo, a incorporação de competências legislativas ao PE, a partir dos anos 1980, com a criação do procedimento de cooperação, era uma resposta à percepção de falta de legitimidade de um processo de integração cada vez mais profundo. Todos esses casos representam a preocupação dos Estados em preservar a importância de normas operativas comuns, vinculadas a premissas democráticas, na Europa em construção.

A crença na existência de uma crise de legitimidade nas instituições europeias favoreceria a *parlamentarização* do sistema político europeu, evidenciado, entre outros aspetos, pelo aumento sucessivo de poderes do PE frente à Comissão e ao Conselho de Ministros da EU (Costa, 2009). Não apenas os governos nacionais, mas os próprios membros do PE influenciaram as decisões pelo acréscimo de prerrogativas ao PE, principalmente no âmbito legislativo. Segundo Costa e Brack (2011), a existência de uma *ideologia democrática* no bloco, uma matriz normativa e cognitiva vinculada aos valores de natureza democrática, teria contribuído para a *parlamentarização* do bloco. A crença na legitimidade das instituições representativas europeias, em detrimento dos órgãos tecnocráticos, favoreceria a ampliação de poderes do PE, como instrumento de redução do *deficit* de democracia na integração. Após as primeiras eleições europeias essa pressão por maiores competências torna-se mais ofensiva, levando ao longo dos anos 1980 e 1990, conforme exposto, suas conquistas mais significativas.

O PE, no contexto europeu, seria a instituição responsável pela introdução do modelo democrático representativo à escala supranacional. As eleições europeias consolidariam essa pretensão, com a escolha de representantes diretamente direcionados a um mandato europeu. Por mais que a inserção da representatividade

via PE tenha uma série de limites, expostos na primeira seção do trabalho, vinculados pela dificuldade de uma perfeita representação da sociedade, sejam dos Estados mais ou menos populosos ou das esferas regionais e locais da Europa, a existência de um órgão essencialmente de caráter representativo denota a tentativa de inclusão de valores políticos democráticos consolidados nos governos nacionais em um nível mais amplo, europeu.

Desse modo, o PE pode ser entendido como um dos órgãos responsáveis pela sustentação de uma democracia representativa europeia. Um modelo que não somente se sustenta pela existência de eleições europeias, supracitadas, mas também por uma rede de assembleias diretamente eleitas nos âmbitos nacional, regional e local (Manzella, 2009). A existência de diversas instituições de caráter representativo nos mais variados âmbitos, e mais recentemente à escala europeia, demonstra a consolidação do sistema democrático representativo nas várias instâncias políticas do continente europeu e seu alargamento para o âmbito supranacional, a partir das primeiras eleições europeias.

No campo da legitimidade, o PE, ao longo de sua história, foi vislumbrado como uma possível solução institucional para a suposta crise de legitimidade inerente à construção europeia. Diversos princípios normativos, elencados por Schmitter (2001), podem ser visualizados na composição e nas regras decisórias do Parlamento, a saber, os princípios dos *grupos de interesses*; *privilégio europeu*; *contraditório*; *proporcionalidade*; e *transparência*. Esses princípios, embora mais evidentes, não esgotam as características do PE. Contudo, indicam a existência de elementos definidores de legitimidade, a partir da ótica de Schmitter, dentro dessa instituição parlamentar.

5. CONCLUSÃO

Assim como afirmado por Schmitter (2010), devemos ter em mente que a integração regional é um processo e não um produto. Mesmo considerando a União Europeia (UE) como o mais bem-sucedido bloco regional do mundo, a mesma não

foge à regra e está em constante desenvolvimento. Não há dúvidas sobre o quão impactante são as atuações do Comité das Regiões e do Parlamento Europeu no rol de órgãos institucionais europeus. Todavia também devemos nos questionar a respeito da existência ou não, na atualidade, de uma “Europa das Regiões” ou de uma “Europa Supranacional”.

Este trabalho buscou argumentar que tanto o Comité, quanto o Parlamento, tornaram mais representativos e legítimos os processos decisórios intra-bloco. Mesmo possuindo, em contrapartida, distintos pesos e vozes políticas, os dois órgãos têm criado mecanismos para lidar com uma série de questões, obter resultados satisfatórios, promover negociações e deliberações e implementar os resultados obtidos. Destarte, vê-se que a governança (Schmitter, 2001) é característica ímpar deste movimento.

Toda esta discussão nos encaminhou, necessariamente, para o aspecto da governança em múltiplos níveis. Se considerarmos a GMN como relações simétricas entre os níveis nacional, local/regional e supranacional, teremos questionamentos quanto à sua eficácia na UE, uma vez que o primeiro patamar ainda detém maior relevância em determinados assuntos. Entretanto, este também vem sendo suplementado por outros atores e, no mínimo, podemos afirmar que existe a participação de múltiplos níveis dentro da UE (Allen, 2010).

Em virtude do seu alto índice institucional, é condição obrigatória a todos os Estados-Membros do bloco serem democracias plenas. No caso específico da representatividade, o PE adquiriu uma relevância superior em comparação com o CoR. O aspecto estritamente consultivo do CoR limita consideravelmente sua representação perante as instituições, mas o papel de desenvolvimento dos atores locais e subnacionais é um aspecto singular para o fortalecimento do próprio Parlamento e de toda a população europeia circunscrita pelos dois órgãos.

A constante busca por maior legitimidade das instituições europeias foi uma das maiores razões da criação e da evolução tanto do PE quanto do CoR. Foi em virtude da necessidade de se legitimar a integração europeia que estes dois órgãos foram criados. No caso específico do PE, foi possível, inclusive, a conquista sucessiva de

poderes, tanto orçamentários quanto legislativos, no âmbito da UE. A noção de legitimidade dual, que se associaria aos cidadãos da Europa como um todo, mas também aos cidadãos de cada Estado europeu, ressaltada por Lehmann (2011), estaria de um lado vinculada à instituição do PE, na construção de uma cidadania europeia, e de outro aos órgãos e governos não somente nacionais, mas regionais e locais, estes últimos participantes do processo decisório europeu através do CoR.

Há a incorporação dos diversos princípios, enunciados por Schmitter (2001), que guiariam as normas operativas estabelecidas em cada Arranjo Europeu de Governança analisado. Os princípios da proporcionalidade, contraditório, transparência, grupos de interesse, entre outros, seriam os mais evidentes; porém, não esgotariam a observação dos demais princípios apresentados. A observação desses elementos, sendo assimilados pelo CoR e pelo PE, garantiriam a incorporação, por cada órgão, das expectativas compartilhadas pelos variados atores europeus. A absorção de premissas democráticas pelas instituições europeias de caráter representativo seria uma das formas de se tornar mais legítimo um sistema político europeu em construção.

Os dois órgãos analisados neste estudo podem ser instrumentos de inclusão de valores democráticos à integração regional. Esses atores são fundamentais para a incorporação de representatividade e legitimidade à integração europeia, baseados na atual concepção e estágio da democracia no continente europeu. O constante questionamento sobre a existência de um *deficit* democrático na integração europeia, com o afastamento das decisões políticas dos cidadãos europeus, tenderia a ser amenizado pela incorporação de valores democráticos por órgãos que representem tanto os cidadãos europeus (PE), como as regiões e localidades da Europa (CoR). A redução do *deficit* democrático na UE seria uma das formas mais bem aceites de se legitimar a integração europeia.

Com os Tratados de Maastricht (1992) e de Lisboa (2007), os novos sujeitos políticos da integração, leem-se supranacionais e subnacionais, ganharam forte reconhecimento na integração europeia. O estadocentrismo presente historicamente no bloco tem freado a maximização dos resultados e do poder de influência do CoR e do PE. As crises enfrentadas pela UE nos últimos anos parecem ser sinais de mudanças

dos tempos, sinais estes que têm fortemente demandado políticas europeias mais representativas e mais transparentes, que deem espaço para diferentes instituições e atores participarem das decisões políticas da UE. A saber, a ampliação do diálogo interinstitucional do CoR com o PE frente às políticas dos Estados-Membros, no âmbito do processo decisório europeu, pode ser fundamental para a garantia de representação dos interesses tanto das regiões quanto dos cidadãos da Europa.

BIBLIOGRAFIA

- Allen, D., 2010. The Structural funds and cohesion policy. In: H. Wallace, M. Pollack, A. Young, 2010. *Policy-Making in the EU*. Oxford: Oxford University Press, pp. 229-252.
- Barreto, M. I., 2005. A inserção internacional das cidades enquanto estratégia de fortalecimento da capacidade de gestão dos governos locais. *Congreso Internacional Del Clad sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago, Chile, pp. 1-14.
- Costa, O., 2009. Le parlement européen dans le système décisionnel de l'Union européenne: la puissance au prix de l'illisibilité. *Politique européenne*, 28, pp. 129-155.
- Costa, O. e Brack, N., 2011. The Role of the European Parliament in Europe's integration: a critical reassessment. *IPSA-ECPR Joint Conference*. Universidade de São Paulo. 16-19 fevereiro.
- Dahl, R., 1972. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, Connecticut, EUA: Yale University Press.
- EUROPA – o portal da União Europeia, 2011. *Instituições e outros organismos da UE*. Disponível em: http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_pt.htm [Consultado em 26 de outubro de 2016].
- Fontaine, P., 1996. *A Construção Europeia de 1945 aos Nossos Dias*. Lisboa: Gradiva.
- Gallastegui, A. L., n.d. The institutionalisation of multi-level governance: the Committee of the Regions and inter-institutional relations with the Commission. *European*

- Consortium for Political Research Press*, Irlanda. Disponível em: <http://www.ecprnet.eu/databases/conferences/papers/195.pdf> [Consultado em 23 de junho de 2016].
- Gerkrath, J., 2005. Representation of citizens by the EP. *European Constitutional Law Review*, 1, pp. 73-78.
- Goetze, S. e Rittberger, B., 2010. A matter of habit? The Sociological Foundations of Empowering the European Parliament. *Comparative European Politics*, 8(1), pp. 37-54.
- Hix, S., Noury, A. e Roland, G., 2006. Dimensions of Politics in the European Parliament. *American Journal of Political Science*, 50(2), pp. 494-511.
- Lehmann, W., 2011. Towards a more representative European democracy: the role of reformed electoral procedures. *EUSA Biennial Conference*, Boston.
- Lindahl, H., 1998. The Purposiveness of Law: two concepts of Representation in the European Union. *Law and Philosophy*, 17, pp. 481-507.
- Magone, J., 2006. Paradiplomacy revisited: the structure of opportunities of global governance and regional actors. *International Conference 'The International Relations of the Regions Sub-National Actors, Paradiplomacy and Multi-Level Governance*. Saragoça, Espanha.
- Manzella, A., 2009. La Democracia Parlamentaria Europea. *Puente @ Europa*, VII (Dez.), pp. 44-49.
- Marks, G., 1993. Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In: A. W. Cafruny e G. G. Rosenthal (eds.), 1993. *The State of the European Community, Vol. 2: The Maastricht Debates and Beyond*. Boulder, Colorado, EUA: Harlow Longman, pp. 391-410.
- Medeiros, M. A., 2004. Unidades subnacionais e integração europeia: o caso do Comitê de regiões. In: T. Vigevani et al., 2004. *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC: Ed. UNESP: Ed. FAPESP: EDUSC, pp. 159-177.
- Medeiros, M. e Campos, C., 2009. União Europeia, reformas institucionais e déficit democrático: uma análise a partir do mecanismo de co-decisão. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 52, pp. 29-52.

- Moravcsik, A. e Schimmelfennig, F., 2009. Liberal Intergovernmentalism. In: T. Diez e A. Wiener (eds.), 2009. *European integration theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Öner, S., 2004. The EU and sub-regions. Relations between the EU and sub-regions and their impact on the European nation-state. *DRC Summer School*, Hungria. Disponível em: <http://www.drcsummerschool.eu/proceedings> [Consultado em 1 de janeiro de 2016].
- Rittberger, B., 2003. The Creation and Empowerment of the European Parliament. *Journal of Common Market Studies*, 41(2), pp. 203-225.
- Schmitter, P., 2010. A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional. *Lua Nova*: São Paulo, (80), pp. 9-44.
- _____, 2001. What is there to legitimize in the European Union... and how might this be accomplished? *IHS Political Science Serie*, 75.
- Schumpeter, J., 1961. *Capitalismo Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura.
- Stelzer, J., 2004. *União Europeia e supranacionalidade: desafio ou realidade?* Curitiba: Juruá.
- Stuart, A. M., 2004. Regionalismo e democracia: o surgimento da dimensão subnacional na União Européia. In: T. Vigevani et al., 2004. *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC: Ed. UNESP: Ed. FAPESP: EDUSC, pp. 109-157.
- Ventura, D. e Fonseca, M. G., 2012. Cooperación descentralizada e integración regional: Embate o complementariedad? Los entes subnacionales en la Unión Europea y en MERCOSUR. *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, 1(3), Buenos Aires, Argentina, pp. 39-54.