

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Relações Internacionais

Anna Paula Ribeiro Araujo Mamede

**PROCEDIMENTOS DEMOCRÁTICOS, RESULTADOS CONSERVADORES? Os
novos poderes institucionais do Parlamento Europeu e a Política Migratória Europeia
após o Tratado de Lisboa**

**Belo Horizonte
2014**

Anna Paula Ribeiro Araujo Mamede

PROCEDIMENTOS DEMOCRÁTICOS, RESULTADOS CONSERVADORES? Os novos poderes institucionais do Parlamento Europeu e a Política Migratória Europeia após o Tratado de Lisboa

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientadora: Maria de Fátima Junho Anastasia

**Belo Horizonte
2014**

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

M264p Mamede, Anna Paula Ribeiro Araujo
Procedimentos democráticos, resultados conservadores? os novos poderes institucionais do Parlamento Europeu e a política migratória europeia após o Tratado de Lisboa. Belo Horizonte, 2014.
130f.:il.

Orientadora: Maria de Fátima Junho Anastasia
Dissertação (Mestrado)- Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais.

1. União Europeia – Migração - Legislação. 2. Parliament European. 3. Poder legislativo – Países da União Europeia. 4. Crise financeira global, 2008-2009. 5. Relações econômicas internacionais. I. Anastasia, Maria de Fátima Junho. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 325(4)

Anna Paula Ribeiro Araujo Mamede

PROCEDIMENTOS DEMOCRÁTICOS, RESULTADOS CONSERVADORES? Os novos poderes institucionais do Parlamento Europeu e a Política Migratória Europeia após o Tratado de Lisboa

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Prof. Dra. Maria de Fátima Junho Anastasia (Orientadora) – PUC-Minas

Prof. Dr. Otávio Soares Dulci (Examinador) – PUC-Minas

Prof. Dr. Fabiano Guilherme Mendes Santos (Examinador) – IESP/UERJ

Belo Horizonte, 28 de março de 2014.

AGRADECIMENTOS

A todos que contribuíram direta ou indiretamente para a realização deste trabalho, expresso aqui minha sincera gratidão.

A Deus, por me mostrar nos detalhes de cada dia a imensidão de seu amor e infinita bondade, pela força nos momentos difíceis e conforto na agonia.

Aos meus pais, pelo apoio quase surreal para a realização de todos os meus sonhos. Vocês são o meu exemplo de vida.

A minha irmã, Anna Flávia, por quem minha admiração cresce a cada dia. Obrigada por acreditar, torcer e vibrar com cada vitória, e, principalmente, por estar presente nos momentos mais necessitados.

Ao meu namorado, Rafael, quem tão pacientemente acompanhou de perto cada momento da confecção deste trabalho, aguentou as crises e momentos de stress, e foi um verdadeiro companheiro durante todo este período. Obrigada por fazer parte da minha vida.

Ao Chris, pelo ‘saco’ de ler e discutir eternamente cada parágrafo, pelas excelentes sugestões.

Ao professor Otávio Dulci, pelo sincero engajamento na vida docente e pelas sugestões que, sem dúvida, contribuíram enormemente para este trabalho.

À Coordenadora do PPGRI, Matilde Souza, por tantas vezes facilitar a concretização de um sonho.

E, em especial, agradeço a minha orientadora, Fátima Anastasia, por quem me faltam palavras para descrever o tamanho da minha gratidão: pelos lanches noturnos durante as orientações, pelas leituras e releituras do texto, pelos comentários e sugestões brilhantes. Obrigada por não medir esforços para me ajudar em todos os momentos – sou mais grata do que consigo expressar.

Muito obrigada.

Época triste a nossa! Mais fácil quebrar um átomo do que o preconceito.
Albert Einstein

RESUMO

Esta dissertação realizou um estudo das leis migratórias da União Europeia após a entrada em vigor da última das reformas de suas instituições e regras de funcionamento: o Tratado de Lisboa, em dezembro de 2009. Com o Tratado, assegurou-se à única instância decisória diretamente eleita – o Parlamento Europeu – poder legislativo real em dimensões relacionadas à imigração de residentes de países terceiros, ao instituir o ‘processo legislativo ordinário’ para o exame dessas questões. Com a mudança, tanto o Parlamento quanto o Conselho de Ministros passaram a deliberar, de forma equivalente, sobre a adoção de nova legislação no âmbito da União Europeia. No entanto, ao mesmo tempo em que a reforma conferiu um viés mais democrático ao processo decisório, argumentou-se que, em função da crise financeira global de 2008, que levou à recessão e ao aumento do desemprego por todo o continente, verificou-se uma modificação nas preferências dos cidadãos, que se tornaram mais céticos em relação aos potenciais benefícios do próprio processo de integração da União Europeia. Com efeito, as eleições de 2009 para o Parlamento Europeu levaram a uma composição mais conservadora, com a vitória de deputados de direita e extrema-direita. Assim, a partir da análise das leis relativas à imigração no âmbito da União Europeia após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, concluiu-se que, conjuntamente, a crise econômica e a ampliação dos poderes institucionais do Parlamento Europeu, sob uma composição mais conservadora, levaram a diretrizes mais restritivas para a política migratória. Paradoxalmente, um procedimento mais democrático levou a um resultado mais conservador.

Palavras-chave: União Europeia. Tratado de Lisboa. Parlamento Europeu. Política Migratória. Crise Financeira Global.

ABSTRACT

This thesis conducted a study of the migration laws in the European Union following the entry into force of the last reform in their institutions and rules: the Treaty of Lisbon, in December 2009. The Treaty ensured the only directly elected decision-making body - the European Parliament - real legislative power in dimensions related to the immigration of third-country nationals, by introducing the 'ordinary legislative procedure' on these matters. Due to changes, both Parliament and the Council of Ministers shall decide, on an equal basis, the adoption of new legislation within the European Union. However, while it gave a more democratic bias to the decision-making process, it was argued that, due to the global financial crisis of 2008 that led to recession and rising of unemployment across the continent, this resulted in a change on the preferences of citizens, who have become more skeptical about the potential benefits of the integration process of the European Union itself. Indeed, the 2009 elections to the European Parliament led to a more conservative composition, with the victory of right-wing and extreme right member-parliaments. Hence, following the analysis of the migration laws within the European Union after the entry into force of the Lisbon Treaty, it was concluded that, taken together, the economic crisis and the widening of institutional powers of the European Parliament, under a more conservative composition, led to restrictiver guidelines of the migration policy. Paradoxically, a more democratic procedure prompted a more conservative result.

Keywords: *European Union. Treaty of Lisbon. European Parliament. Migration Policy. Global Financial Crisis.*

LISTA DE SIGLAS

- ALDE – *Alliance of Liberals and Democrats for Europe* – Aliança dos Democratas e Liberais pela Europa
- AUE – Ato Único Europeu
- BCE – Banco Central Europeu
- CCT – *Common Customs Tariff* - Pauta Aduaneira Comum
- CE – Comunidade Europeia
- CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
- CEE – Comunidade Económica Europeia
- ECR – *European Conservatives and Reformists* – Conservadores e Reformistas Europeus
- EDD – *Group for a Europe of Democracies and Diversities* – Europa das Democracias e das Diversidades
- EFD – *Europe of Freedom and Democracy* – Europa da Liberdade e da Democracia
- EPLO – *European Parliament Legislative Observatory*
- EUA – Estados Unidos da América
- EURATOM – *European Atomic Energy Community* – Comunidade Europeia de Energia Atômica
- FRA - *European Union Agency For Fundamental Rights*
- FRONTEX - *European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders*
- G-EFA – *The Greens/European Free Alliance* – Verdes/Aliança Livre Europeia
- GUE/NGL – *European United Left/Nordic Green Left* - Esquerda Unitária Europeia/Esquerda Nórdica Verde
- IME – Instituto Monetário Europeu
- MPI – *Migration Policy Institut*
- NI – Não-Inscritos
- OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico
- OIM – Organização Internacional para as Migrações
- PAC – Política Agrícola Comum
- PE – Parlamento Europeu
- PEC – Pacto de Estabilidade e Crescimento
- PESC – Política Externa e de Segurança Comum
- PIB – Produto Interno Bruto

PPE – Partido Popular Europeu

SEBC – Sistema Europeu de Bancos Centrais

S&D - *Progressive Alliance of Socialists and Democrats* - Partido dos Socialistas Europeus/Socialistas e Democratas

TUE – Tratado da União Europeia

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

UE – União Europeia

UEM – União Económica e Monetária

UEN – *Union for Europe of the Nations* – União para a Europa das Nações

ZE – Zona do Euro

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1 INSTITUIÇÕES POLÍTICAS EM CONJUNTURAS CRÍTICAS: O PARLAMENTO EUROPEU E A POLÍTICA MIGRATÓRIA EUROPEIA.....	16
1.1 Política e racionalidade: o papel das instituições.....	18
1.2 A integração regional.....	21
<i>1.2.1 A Supranacionalidade das leis da União.....</i>	<i>23</i>
1.3 Democracia, representação e Poder Legislativo: o “déficit democrático” da EU.....	28
<i>1.3.1 As instituições da União Europeia.....</i>	<i>28</i>
<i>1.3.2 A importância do Poder Legislativo.....</i>	<i>30</i>
<i>1.3.3 O Parlamento Europeu: composição e organização.....</i>	<i>34</i>
1.4 Instituições políticas em conjunturas críticas: A crise de 2008.....	39
1.5 A Política Migratória Europeia pós-crise.....	40
2 A EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DA UNIÃO EUROPEIA.....	46
2.1 União Europeia: Breve contextualização.....	47
2.2 O Tratado de Lisboa e as Instituições Europeias.....	55
<i>2.2.1 O Conselho Europeu.....</i>	<i>59</i>
<i>2.2.2 A Comissão Europeia.....</i>	<i>59</i>
<i>2.2.3 O Conselho da União Europeia ou Conselho de Ministros.....</i>	<i>62</i>
<i>2.2.4 O Parlamento Europeu (PE).....</i>	<i>63</i>
2.3 Os avanços democráticos do Tratado de Lisboa: ilusão ou realidade?.....	69
3 CRISE NA ZONA DO EURO: MUDANÇAS NA COMPOSIÇÃO PARLAMENTAR.....	72
3.1 A União Econômica e Monetária.....	73
3.2 A crise financeira de 2008: dos Estados Unidos para o mundo.....	75
<i>3.2.1 Os impactos da crise no continente europeu.....</i>	<i>79</i>
3.3 A composição do Parlamento Europeu.....	82
<i>3.3.1 As eleições de 2004.....</i>	<i>86</i>
<i>3.3.2 As Eleições de 2009.....</i>	<i>89</i>
3.4 O crescimento da direita em um contexto de crise: impacto nos imigrantes.....	92
4 O ACQUIS DA IMIGRAÇÃO NA UNIÃO EUROPEIA.....	95
4.1 As leis comunitárias e a Política Migratória.....	96
4.2 O papel do Parlamento Europeu na Política Migratória Comum.....	105
4.3 A Política Migratória Europeia após o Tratado de Lisboa.....	108
4.4 A harmonização dos procedimentos migratórios.....	109
<i>4.4.1 Sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular (Diretiva 52/2009).....</i>	<i>110</i>
<i>4.4.2 Autorização Única para os nacionais de países terceiros residirem e trabalharem no território de um Estado-Membro (Diretiva 98/2011).....</i>	<i>111</i>
<i>4.4.3 Regulamento 1051/2013 para o estabelecimento de regras comuns sobre a reintrodução temporária do controle nas fronteiras internas em circunstâncias excepcionais.....</i>	<i>114</i>
4.5 Os desafios da harmonização com inclusão.....	116

CONCLUSÃO.....	119
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	122

INTRODUÇÃO

Por todo o mundo, atualmente, os Estados são organizados e compostos por aqueles indivíduos que pertencem ou não àquela nação – que podem ou não, por direito, ter um vínculo político com aquele Estado. Desde o surgimento do Estado-nação, novos elementos como o direito à cidadania ou o direito de residir ou não em uma nação se tornaram temas de debate e questões a serem tratadas pela maioria dos países – sobretudo desenvolvidos – que possuem um alto número de imigrantes que residem em seus territórios.

Na Europa, o que começou com a integração dos mercados de carvão e de aço da Alemanha, França, Itália, Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos, na década de 1950, evoluiu para o que hoje constitui o caso de integração regional mais avançado do mundo – a União Europeia (UE) – com instituições e procedimentos de caráter supranacional, cujas leis estão acima das legislações nacionais. Desde então, muito foi feito para estabelecer políticas comuns nas mais variadas arenas, com vistas a consolidar um mercado interno comum e assegurar a livre circulação de bens, serviços, pessoas e capital. No entanto, no que se refere à liberdade de circulação de imigrantes – residentes de países terceiros – menos esforços foram feitos, deixando a política migratória europeia aquém dos demais domínios.

Com efeito, o que vem se observando no continente europeu, na última década, é um retorno de movimentos e partidos de extrema-direita, que defendem o ultranacionalismo, a promoção da identidade nacional e o fim da presença dos “indesejáveis” – imigrantes ou filhos de imigrantes – que ameaçariam a identidade da nação, tirariam empregos de cidadãos nacionais e ameaçariam suas “verdadeiras” identidades. Em virtude disso, os Estados-membros do bloco se mostram mais relutantes em ceder poderes de controle – sobre quem tem o direito de residir e trabalhar em seus territórios – em prol de uma instituição supranacional.

No entanto, a partir da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em primeiro de dezembro de 2009, foram instituídas mudanças nas regras e procedimentos de funcionamento do bloco que, entre outros, instituíram bases legais para a atuação conjunta da UE em questões migratórias. As novas regras conferiram ao Parlamento Europeu (PE), única instituição diretamente eleita do bloco, poder legislativo real para tomada de decisão em uma gama de domínios – inclusive na imigração – sob o chamado ‘processo legislativo ordinário’. Até então, o Conselho de Ministros – instituição de caráter intergovernamental – era responsável, unilateralmente, pela adoção de leis relacionadas ao controle de fronteiras, imigração legal e ilegal. Com as mudanças, no entanto, o aval tanto do Conselho quanto do Parlamento passam a ser requeridos para a tomada de decisão. Dessa forma, busca-se reduzir o déficit democrático

das instituições europeias ampliando o poder de agenda da instância decisória diretamente eleita.

Embora as mudanças institucionais estabelecidas pelo Tratado de Lisboa tenham conferido ao PE maior participação na política europeia, o último pleito para a instituição, ainda em 2009, resultou na eleição de um número significativo de deputados de direita e extrema-direita, defensores de políticas sociais e econômicas de cunho conservador, e contrários ao aumento de poder da União a novos domínios da política europeia. Diante de uma composição mais conservadora e sob regras que expandem o seu poder de agenda, a atuação do Parlamento pode ser determinante na harmonização de procedimentos migratórios comuns.

Ainda que a União Europeia não disponha de uma política migratória comum, uma série de normativas regula procedimentos básicos para a circulação de residentes de países terceiros, aqueles que não são cidadãos europeus. Não obstante, essas leis permitem aos Estados-membros margens de manobra relativamente altas para a tomada de decisão nessas questões. Por outro lado, os esforços em prol de um bloco cada vez mais integrado exigem procedimentos mínimos de harmonização, de forma a assegurar, verdadeiramente, o estabelecimento de um espaço europeu de liberdade, segurança e justiça a *todos* os cidadãos, europeus ou não.

Apesar dos imperativos institucionais, no entanto, diante de um contexto de crise econômica, recessão e incerteza fiscal, poucos países estão dispostos a se engajarem em discussões para o tratamento da imigração de forma harmonizada. Com efeito, a crise financeira global – iniciada em 2007, nos EUA, e alastrada para a Europa a partir de 2008 – levou a turbulências expressivas por todo o continente, que registrou altas taxas de desemprego e perdas bilionárias em diversas bolsas de valores.

Na Europa, os efeitos da crise são sentidos ainda hoje e, de fato, marcaram o início da pior crise financeira na Zona do Euro desde que foi criada. Desde então, analistas políticos e o público em geral começaram a se perguntar quais seriam os reflexos da crise na imigração e nos fluxos migratórios, já que constituem parte relevante da força de trabalho de muitos desses países. De fato, a recessão iniciada nos EUA e difundida para os demais países tem tido mais efeitos profundos e globais nos fluxos migratórios do que qualquer outro problema econômico desde o final da Segunda Guerra Mundial. (MIGRATION POLICY INSTITUTE, 2012).

Se a presença de imigrantes no território europeu – associada a estereótipos negativos como “ladrões” de emprego, parasitas do Estado, terroristas, etc – já era um tema controverso de debate constante nas sociedades mais desenvolvidas, os ataques terroristas de 11 de setembro, assim como os subsequentes em Madri (2004), Londres (2005) e Glasgow (2007), ajudaram a colocar a imigração no topo da agenda da União, que desde então vem fazendo

esforços para uma política migratória europeia conjunta na área de imigração. (BALE, 2008). Somou-se a isso uma crise financeira sem precedentes, tornando relevante analisar até que ponto os seus efeitos adversos refletem na política migratória europeia.

Nesse contexto, o que se propõe com esta pesquisa é que seja avaliada a atuação do Parlamento Europeu após a implementação do Tratado de Lisboa no que diz respeito a questões migratórias, cujo norte pauta-se pela seguinte pergunta: “Os novos poderes institucionais do Parlamento Europeu, garantidos pelo Tratado de Lisboa, levaram a um retrocesso na política migratória europeia? Se sim, por que?”

Para a realização desta pesquisa, partir-se-á do postulado de que a natureza transnacional dos fluxos migratórios exige a tomada de medidas conjuntas no âmbito da União Europeia, com vistas a harmonizar a entrada e saída de cidadãos pertencentes a países terceiros. Dessa forma, identifica-se que o poder de co-decisão do Parlamento Europeu, assegurado pelo Tratado de Lisboa, em 2009, concede-lhe, também, poderes em questões relacionadas à imigração, de forma a refletir as preferências de seus cidadãos.

Até a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o Parlamento Europeu constituía instância de caráter meramente consultivo, inclusive em diretivas e regulamentos acerca de questões migratórias. Assim, interessa a este estudo identificar e analisar o parecer do Parlamento Europeu para questões migratórias antes da adoção do Tratado de Lisboa, com vistas a compará-los com as decisões tomadas segundo as novas regras. Como o Parlamento representa a “voz” dos cidadãos europeus, por ser a única instituição democraticamente eleita, convém analisar sua atuação e decisão acerca dessas questões, comparativamente a períodos em que a instância gozava de menos poderes institucionais.

Assim, esta pesquisa será feita a partir do método comparativo diacrônico, o que significa dizer que ocorrerá em tempos diferentes. Observar-se-á a atuação do Parlamento em dois momentos distintos: antes e após a adoção do Tratado de Lisboa, no ano de 2009. Antes, com poder meramente consultivo e, atualmente, em pé de igualdade ao Conselho, quais seriam as mudanças visíveis na harmonização de uma política migratória europeia?

Para isso, analisar-se-á as normativas relacionadas à harmonização da política migratória europeia antes e após o Tratado de Lisboa, assim como o trâmite das medidas aprovadas. Qual foi o parecer do Parlamento? Sua atuação traduziu-se em mudanças mais conservadoras no documento final aprovado?

De acordo com Sartori (1997), a comparação é o método que permite lidar com problemas de macro análise, ao mesmo tempo em que permite o controle de generalizações quando não há dados suficientes e satisfatórios para uma análise estatística. Assim, a partir de

uma lógica classificatória de gênero e diferenciação, torna-se possível estabelecer os critérios que permitem a comparação, os quais devem corresponder “... a regras impessoais, elementos objetivos, estabilizantes”. (SARTORI, 1997, p. 209).

Sartori (1997) explica ainda como, apesar de ser evidente a necessidade de uma política comparada verdadeiramente global – com conceitos que possam ser utilizados em qualquer lugar e a qualquer hora – tais conceitos não devem escapar à verificação empírica. É por isso que se identifica a necessidade de analisar o contexto institucional específico da UE, e compará-lo com o que emerge sob o regime de um novo Tratado. Dessa forma, reforça-se a escolha do método comparativo como método de descobrir relações empíricas entre as variáveis. Se houvesse apenas o aumento da direita na composição do Parlamento, sem as mudanças institucionais do Tratado de Lisboa, isso seria suficiente para explicar a dificuldade na adoção de uma política migratória europeia comum? Por outro lado, caso houvesse apenas a reforma institucional, em um contexto econômico favorável e composição parlamentar semelhante às anteriores, adotaria o Parlamento medidas que dificultassem tal processo?

Compreender, assim, como os novos poderes institucionais do Parlamento Europeu afetam a articulação de uma política migratória de caráter eminentemente supranacional se torna relevante em um contexto de crise financeira e composição conservadora. Observa-se que, conjuntamente, a crise econômica da UE, bem como a ampliação dos poderes institucionais do Parlamento, podem ter gerado uma nova correlação de forças no Parlamento Europeu e, portanto, a possibilidade de diretrizes mais conservadoras para a política migratória. Há, portanto, tanto um fator procedimental do problema – caracterizado pelo aumento dos poderes institucionais do Parlamento – quanto o fator das preferências dos cidadãos, alteradas pelo contexto da crise. Dessa forma, será possível compreender se o avanço democrático do novo Tratado constitui, paradoxalmente, um retrocesso no que se refere à política migratória.

Para tal, este trabalho foi dividido em quatro partes. O primeiro capítulo tem como objetivo central apresentar o modelo analítico utilizado pelo estudo em tela, com apresentação dos principais conceitos utilizados, tais como integração regional, instituições supranacionais, poder legislativo e política migratória. Isso será feito de modo a orientar a elaboração dos demais capítulos e delimitação desses conceitos no problema de pesquisa apresentado.

O segundo capítulo apresentará a evolução institucional da UE, desde a sua criação, com a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), em 1952, até a implementação do Tratado de Lisboa, em 2009. O objetivo deste capítulo será identificar as mudanças institucionais promovidas no bloco ao longo do tempo, que permitiram o incremento da participação do PE na política europeia e, ao mesmo tempo, lhe conferiram um viés mais

democrático. O terceiro capítulo fará um panorama da crise – iniciada nos EUA – e sua ampliação para os países europeus, apontando suas implicações adversas e a posterior composição parlamentar, mais conservadora do que a anterior.

O quarto capítulo, por sua vez, fará a retomada da composição e processo decisório do Parlamento para as políticas migratórias adotadas antes e após o Tratado de Lisboa, com identificação do trâmite dessas medidas e o parecer do Parlamento. Por fim, serão apresentadas as conclusões da pesquisa, que buscarão relacionar esses fatores para explicar a mudança na política migratória europeia, a variável dependente deste estudo.

1 INSTITUIÇÕES POLÍTICAS EM CONJUNTURAS CRÍTICAS: O PARLAMENTO EUROPEU E A POLÍTICA MIGRATÓRIA EUROPEIA

Por que se observou um retrocesso na articulação de uma política migratória europeia, no final dos anos 2000? Como se combinaram as variáveis institucionais e de contexto, na produção de tal resultado?

Assinado em 2007 e em vigor desde primeiro de dezembro de 2009, o Tratado de Lisboa constitui a última de uma série de reformas nos tratados e instituições da União Europeia (UE), que revê as normas e regras de seu funcionamento. Com o novo Tratado, mudanças foram introduzidas na legislação do bloco com vistas a “adaptar as instituições europeias e os seus métodos de trabalho, reforçar a legitimidade democrática da União Europeia e consolidar a base dos seus valores fundamentais.” (UNIAO EUROPEIA, 2013a).

No que respeita ao Parlamento Europeu (PE), o Tratado de Lisboa reforça seu papel enquanto co-legislador, atribuindo-lhe poderes ampliados sobre mais de 40 novas áreas administrativas, incluindo a agricultura, a segurança energética, a justiça, a imigração, saúde e fundos estruturais. Dessa forma, o Parlamento fica em pé de igualdade com o Conselho da União Europeia¹, que representa os governos nacionais dos Estados-membros da UE em diversas dessas áreas. Os procedimentos de co-decisão, que requerem a aprovação tanto do Conselho quanto do Parlamento, deixam de ser a exceção para tornarem-se o “procedimento legislativo ordinário”. Na prática, isso significa que nenhuma das instituições – Parlamento ou Conselho – poderá adotar qualquer legislação sem consentimento da outra. (UNIAO EUROPEIA, 2013a).

Apesar de fortalecido, as últimas eleições diretas para o Parlamento Europeu, ainda em 2009, foram marcadas pela baixa participação e avanço da direita, em que a política econômica em tempos de crise e a integração dos estrangeiros foram alguns dos principais temas de debate. Quase trezentos partidos, grupos políticos e associações concorreram ao pleito, que resultou em alguns aspectos interessantes: a vitória dos partidos conservadores e a derrota dos socialistas, que sofreram fortes baixas em alguns países; a eleição de uma série de deputados críticos à ideia de uma Europa unificada e a eleição de representantes da extrema-direita em diferentes países. (Deutsche-Welle, 07/06/2009).

¹ É importante ressaltar que o “Conselho da União Europeia” e o “Conselho Europeu” constituem órgãos diferentes com funções distintas. Enquanto o Conselho Europeu é formado pelos Chefes de Estado ou Governo dos Estados-membro, o Conselho da União Europeia é formado por Ministros de seus respectivos países. (MATHIJSEN, 2010).

Em questões migratórias, a atuação do Parlamento passa a ter importância significativa. Apesar de não dispor de uma política migratória europeia comum, uma série de normativas comunitárias disciplina alguns aspectos relacionados a questões migratórias, cujos esforços em prol de uma UE cada vez mais integrada exigem medidas conjuntas do bloco. Em junho de 2008, o mesmo ano em que a crise financeira global intensificou-se e alastrou-se para quase todos os países desenvolvidos e mercados emergentes, houve a aprovação da Diretiva do Retorno de Imigrantes Ilegais pelo Parlamento Europeu, o que representou um esforço mais expressivo da União na busca por uma política migratória comum na UE. Alvo de duras críticas de Organizações Não Governamentais e de diversos países – sobretudo africanos e latino-americanos – ficou conhecida como “diretiva da vergonha”, por permitir, entre outros, a detenção por até 18 meses de imigrantes em situação ilegal até sua eventual expulsão. (LEITE, 2010).

Em tempos de tumultos financeiros, as expectativas públicas acerca do impacto negativo que a presença de imigrantes oferece nas sociedades em que vivem se tornam mais vivas, sobretudo o medo de que os imigrantes estejam tirando emprego de nacionais e sobrecarregando o Estado de Bem-Estar Social. Fundamentados ou não, temores como esse são mais problemáticos em tempos de crise, já que têm o potencial de desenvolver sentimentos anti-imigrantes, prejudiciais para a coesão do bloco europeu. (MIGRATION POLICY INSTITUTE, 2009).

Com efeito, os eventos adversos nos mercados financeiros globais desencadearam a mais grave crise financeira desde a Grande Depressão, tanto em termos de custos econômicos quanto de alcance geográfico. Quase todos os países avançados, assim como grande parte dos emergentes, experimentaram altos níveis de estresse financeiro e redução da atividade econômica, com perdas bilionárias em diversas bolsas de valores, falência de indústrias e desemprego a níveis alarmantes. É claro que os impactos econômicos e sociais foram diferentes de país para país, mas, de modo geral, foi a partir de então que a União Europeia – e, sobretudo, a Zona do Euro² – iniciou um processo de desaceleração da economia, aumento do desemprego e queda da confiabilidade nas instituições que a compõem. (CLAESSENS *et al*, 2010).

Apresentado o contexto acima, o que se propõe com essa pesquisa é comparar a atuação do Parlamento Europeu, em questões migratórias, antes e depois das mudanças institucionais

² A Zona do Euro refere-se à União monetária da UE, introduzida com o tratado de Maastricht (1992), em que os Estados adotam o Euro como moeda oficial. Atualmente, a Zona do Euro é composta por 18 países: Bélgica, Alemanha, Irlanda, Espanha, França, Itália, Luxemburgo, Países-Baixos, Áustria, Portugal, Finlândia, Grécia, Eslovênia, Chipre, Malta, Eslováquia, Estônia e Letônia.

trazidas pelo Tratado de Lisboa. Dado um contexto de crise e composição conservadora, objetivar-se-á analisar se, a despeito das inovações institucionais garantidas pelo Tratado de Lisboa com vistas a incrementar o viés democrático da UE, a conjuntura crítica gerada pela crise, bem como a composição conservadora e o avanço da direita no Parlamento Europeu, levaram a um retrocesso da política migratória.

Este capítulo trata dos principais conceitos que pautam este estudo, articulados ao objeto apresentado, e finaliza com a apresentação da hipótese de pesquisa.

1.1 Política e racionalidade: o papel das instituições

Os novos poderes institucionais do Parlamento Europeu, garantidos pelo Tratado de Lisboa, levaram a um retrocesso na política migratória europeia? Se sim, por que? Norteado por essa pergunta, o objetivo principal deste capítulo será apresentar os conceitos utilizados nesta pesquisa que permitam esclarecer tal questionamento.

Primeiramente, convém apresentar o corpo institucional que forma a atual União Europeia, que combina instituições de caráter supranacional e intergovernamental. As instituições europeias supranacionais são a Comissão Europeia, a Corte de Justiça, o Parlamento Europeu e o Banco Central Europeu; enquanto as instituições intergovernamentais são o Conselho da União Europeia (ou Conselho de Ministros) e o Conselho Europeu. Por intergovernamentalismo entende-se que os Estados pertencentes a determinado arranjo institucional operam e cooperam na busca de melhores resultados, mas reservam-se no direito de bloquear – ou mesmo ignorar – determinadas decisões que considerem contrárias aos seus interesses. (BALE, 2008).

A supranacionalidade da União Europeia significa que os Estados não somente possuem certos direitos e obrigações garantidos por seus tratados, mas também que, uma vez membros do bloco, parte de sua soberania é transferida para as instituições que a compõem. Assim, ao contrário de tratados internacionais, os Tratados Europeus criaram o seu próprio sistema legal de funcionamento, no qual o termo “internacional” não é aplicável. Ao mesmo tempo, indicam o corolário de que as leis da União estão acima das leis nacionais. (MATHIJSEN, 2010).

Mas o que se entende por instituições? Quais são suas características principais? De acordo com Tsebelis (1998), as instituições políticas são “as regras formais dos jogos políticos ou sociais, conseqüentemente [...]coerções exercidas sobre os atores individuais ou políticos” (p. 102). Diferentemente de normas ou costumes, essas regras são *formais*. Pressupondo-se a racionalidade dos atores, esses irão buscar sempre a maximização de seus objetivos, mas

permanecerão, de alguma forma, constrangidos pelas instituições. Assim, infere-se que os atores irão agir racionalmente de duas formas: 1) por meio da mudança de suas estratégias; ou 2) por meio da mudança do cenário institucional que transforma suas estratégias em resultados. (TSEBELIS, 1998).

Refere-se, aqui, a instituições *políticas*, em que a política é definida como “...um processo pelo qual a sociedade escolhe as regras que irão governa-la”.³ (ACEMOGLU, ROBINSON, 2012, p. 79). As instituições políticas constituem, assim, as regras que determinarão quem tem poder em determinada sociedade, e de que maneira esse poder poderá ser utilizado. Caso a distribuição de poder seja limitada, então essas instituições serão do tipo absolutista. Por outro lado, caso promovam uma ampla distribuição de poder na sociedade com uma grande coalizão ou entre uma pluralidade de grupos, serão pluralistas. (ACEMOGLU, ROBINSON, 2012).

Como resultado do planejamento humano consciente, caso as instituições entrem em conflito com os interesses dos cidadãos, mudanças institucionais ocorrerão e produzirão alterações nos resultados políticos. Se as instituições forem *eficientes*, ou seja, se elas melhorarem a vida de quase todos os indivíduos dentro de uma sociedade, elas geram jogos de soma positiva, dado que resultam em vantagens para (quase) todos os jogadores se comparado ao *status quo* anterior. As instituições redistributivas, por outro lado, melhoram as condições de determinado segmento da sociedade em detrimento de outro; levam, assim, a jogos de soma-zero, pois apenas aquele grupo específico é beneficiado em relação ao *status quo* anterior, enquanto os demais veem sua situação deteriorada. (TSEBELIS, 1998).

Como parte-se do pressuposto da racionalidade dos atores, esta pesquisa será feita a partir de uma abordagem Neo-institucionalista da Escolha Racional. Tal escola de tem suas raízes na Ciência Política e surgiu como uma tentativa de explicar o porquê da estabilidade das decisões do Congresso americano ao longo do tempo: uma vez que os legisladores possuem preferências distintas e que as dimensões políticas de suas pautas são inúmeras, esperar-se-ia que, a cada nova composição parlamentar, a nova maioria invalidasse as leis propostas pela maioria precedente, gerando ciclos. No entanto, ao analisar as instituições do Congresso, observou-se que

No conjunto, explicava-se que as instituições do Congresso diminuem os custos de transação ligados à conclusão de acordos, de modo a propiciar aos parlamentares a adoção de leis estáveis. Na prática, as instituições resolvem uma grande parte dos problemas de ação coletiva enfrentadas pelos legisladores. (HALL; TAYLOR, 2003, p. 203).

³ *Politics is the process by which a society chooses the rules that will govern it.*

Tal abordagem considera a vida coletiva como uma série de dilemas de ação coletiva, em que os indivíduos são submetidos a situações em que a busca da maximização de suas preferências leva a um resultado sub-ótimo para a coletividade. Esses dilemas podem ser amenizados por arranjos institucionais, que, por sua vez, impedem que cada ator adote ações prejudiciais ao interesse coletivo. (HALL; TAYLOR, 2003).

Arranjos institucionais ajudam a reduzir os custos de transação porque geram a possibilidade de jogos futuros e facilitam a *cooperação* – entendida como um processo no qual as ações de indivíduos separados ou organizações entram em conformidade por meio de algum processo de coordenação política. Para compreender por que a cooperação – ou a falta dela – ocorre, é necessário investigar a origem e natureza de instituições internacionais, e como mudanças institucionais ocorrem. (KEOHANE, 1988). Padrões de cooperação (e discórdia) só podem ser compreendidos no contexto das instituições que ajudam a definir o significado e importância da ação do Estado; conseqüentemente, variações no grau de institucionalização dessas instituições exercem, em última instância, impactos significativos no comportamento dos governos. Isso não significa dizer que os Estados sempre serão constrangidos por instituições internacionais, nem que eles ignoram os efeitos de suas ações em outros Estados. No entanto, as ações dos Estados dependem, em um grau considerável, de arranjos institucionais que afetam tanto o volume de informações a eles disponíveis e as oportunidades para negociar, como: suas habilidades em firmar compromissos verossímeis e até mesmo suas expectativas acerca da solidez de acordos internacionais. (KEOHANE, 1989).

No caso da União Europeia, observa-se que a própria origem de suas instituições remete à ideia de um acordo voluntário entre os membros, que compartilham um número considerável de preferências e agem de forma a maximizá-las. Ao optarem por fazer parte do bloco europeu, os Estados se sujeitam às instituições europeias, o que permite uma alteração nos incentivos e custos de tomada de decisão com os quais eles têm que lidar, e um leque de alternativas é oferecido a esses países. Pela via institucional, os membros do bloco conseguem estabilizar suas expectativas em relação aos demais e redefinir seus interesses e as estratégias resultantes, o que não seria possível ou factível em outras circunstâncias. (KEOHANE, 1989).

As considerações de Keohane e Axelrod (1985), ao fazerem menções à Teoria dos Jogos para explicar o papel das instituições na política mundial, contribuem para a melhor compreensão acerca da maior ou menor propensão dos Estados a cooperarem. Segundo a Teoria dos Jogos,

um jogo é definido como um tripé composto por um conjunto de jogadores, um conjunto de estratégias para cada jogador e um conjunto de *payoffs* para cada jogador. Os *payoffs* para cada jogador são uma função das estratégias que cada jogador escolhe. Por sua vez, as estratégias disponíveis para cada jogador dependem dos movimentos disponíveis para cada um deles, da sequência dos lances (a ordem em que os jogadores se movimentam) e da informação disponível antes de cada jogada. (TSEBELIS, 1998, p. 98).

Keohane e Axelrod (1985), ao tomarem as relações internacionais como jogos, observam que os Estados, por meio da criação de instituições comuns, lidam com três fatores fundamentais, intervenientes em suas relações: a reciprocidade de interesses, o número de jogadores e a chamada “sombra do futuro”⁴. A reciprocidade de interesses pode ser observada com vistas em uma lógica de múltiplas arenas, capazes de mobilizar uma série de preferências convergentes e distintas – matrizes de *payoff* – onde há a possibilidade de se encontrar resultados distintos. O alto número de jogadores representa uma maior gama de preferências e interesses, elevando os custos na construção de um arranjo de cooperação. A “sombra do futuro”, por sua vez, interfere nas expectativas dos atores em jogos futuros, o que altera a sua tomada de decisão no presente – promovendo maior cooperação entre eles.

Assim, as instituições conseguem alterar os custos da cooperação ao promoverem a redução da incerteza e dos custos de transação, ao proverem informações aos outros atores e ao estabilizarem expectativas. Em um contexto de difícil comunicação e monitoramento da ação dos demais como na política mundial, espera-se o surgimento de instituições sempre que os custos de comunicação, monitoramento e *enforcement* sejam relativamente baixos se comparados aos benefícios mútuos resultantes da atuação das instituições: uma vez que não existam mais incentivos aos membros, elas não deverão perdurar ao longo do tempo. (KEOHANE, 1989).

1.2 A integração regional

Como visto, a supranacionalidade das instituições da UE significa que os Estados abrem mão de parte de sua soberania em prol de instituições comuns. Esse conceito é próprio de processos de integração regional – como é o caso da UE – que pode ser definido como um processo no qual os Estados “[...]se mesclam, se confundem e fundem com os seus vizinhos, perdendo alguns atributos de sua soberania e criando mecanismos de resolução conjunta de seus conflitos” (HAAS, 1971, p. 6). A essa definição clássica, Malamud (2010) acrescenta que os

⁴ A “sombra do futuro” constitui o horizonte de tempo em que determinado jogo ocorre, sobre o qual as expectativas dos jogadores são formadas. (MELO, 1997).

processos de integração regional são caracterizados pela “criação de instituições comuns, capazes de tomar decisões vinculantes a todos os membros” (p.2).

Desde a criação da UE, processos de integração regional vêm ocupando a agenda de pesquisa de cientistas sociais, que buscam explicar por que Estados soberanos optam por abrir mão de parte de sua soberania em prol de instituições supranacionais. Com efeito, as chamadas “teorias de integração” refletem acerca do processo e resultados da integração, mas os pressupostos e resultados dessas pesquisas são objetos de muitas controvérsias.⁵ Assim, dado que a explicação de como ou por que o processo de integração da UE ocorre não é o objetivo desta pesquisa, optou-se apenas por adotar os pressupostos do Federalismo, que constitui, primordialmente, uma teoria normativa.

O próprio termo “Federal” vem do latim *foedus*, que significa associação, pacto, compromisso, contrato. Nesse sentido, assumir-se-á que o propósito da integração da União Europeia é a *união* de diferentes unidades – que possui caráter vinculante sobre seus membros, baseada em princípios de igualdade, reciprocidade, tolerância, reconhecimento e respeito – mas que permanecem *diferentes* em sua essência. Ademais, tomar-se-á a integração da UE como um processo de escolhas conscientes e racionais dos Estados europeus, que continuam a perseguir seus interesses nacionais.

O pressuposto de uma união federal, portanto, é de uma união baseada no reconhecimento constitucional formal da diferença e da diversidade. Entidades previamente discretas, distintas ou independentes se agrupam para formar uma coisa nova – uma união – onde mesclam partes de sua soberania enquanto detêm certos poderes, funções e competências, fundamentais para a preservação e promoção de suas culturas, identidades e senso de auto-definição. (BURGESS, 2004, p. 29. Tradução própria).⁶

Historicamente, o ideal federal surgiu em paralelo à formação do moderno Estado-nação – em que a soberania tornou-se o instrumento básico de organização do poder estatal – no sentido que não admite a existência de “rivais” competindo por autoridade nos limites de seu território. (BURGESS, 2004). Tomar-se-á, assim, a definição de Estado de Weber (1998), como um aparato que, nos limites de determinado território, detém o monopólio do uso legítimo da força física.

⁵ Para uma discussão mais aprofundada acerca das Teorias de Integração e seus pressupostos, ver DIEZ, Thomas WIENER, Antje. (2009).

⁶ *The presumption of a federal union, then, is that it is a union based upon the formal constitutional recognition of difference and diversity. Previously discrete, distinct, or independent entities come together to form a new whole – a union – in which they merge parts of their autonomous selves while retaining certain powers, functions, and competences fundamental to the preservation and promotion of their particular cultures, interests, identities, and sense of self-definition.* (BURGESS, 2009, p. 29).

Quando se traz o ideal federal à União Europeia, isso não quer dizer que ela caminhe para um Estado federal, nos termos weberianos, mas tão somente que seu processo de integração transcende o nível nacional e constitui hoje um arranjo complexo de instituições, estruturas e procedimentos. Ademais, implica que o formato desse processo é essencialmente contrário à centralização, e que “...as palavras de ordem são autonomia, solidariedade, pluralismo, cidadania e subsidiariedade”⁷. (BRUGESS, 2004, p.30).

1.2.1 A Supranacionalidade das leis da União

A UE é constituída por Estados diferentes, mas que agem em uníssono em determinadas questões. Isso só é possível, no entanto, porque esses mesmos Estados, reconhecidamente como entidades soberanas, optam por abrir mão de parte dessa soberania e assumem determinados papéis com direitos e deveres que permitem a eles criar certas instituições supranacionais e tratados com jurisdição sobre eles. (KEOHANE, 1988). Ainda que o termo *supranacionalidade* não mais conste no texto dos tratados da UE, seu entendimento é hoje universalmente aceito e expresso por *Union Law* – Lei da União. (MATHIJSEN, 2010).

A legislação abrangida pelas leis da União pode ocorrer de duas formas: primária e secundária. A legislação primária da UE abrange, atualmente, o Tratado que estabelece a Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom); o Tratado da União Europeia (TUE) – ou Tratado de Maastricht (1992) – e o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) – ou Tratado de Lisboa (2009). A legislação secundária, por sua vez, abrange os textos legislativos emitidos pelas instituições da União, que podem implementar ou complementar o texto dos tratados. Enquanto o direito primário assume a forma dos tratados propriamente ditos, o direito secundário é composto por textos legislativos emitidos pelas instituições da União. Juntamente aos acordos internacionais, as legislações primária e secundária constituem as três fontes de direito da União. (MATHIJSEN, 2010).

Dessa forma, os Estados-membros conferem às instituições da UE o poder de adotarem legislação diretamente aplicável em seus territórios, que prevalece sobre suas legislações nacionais. Isso significa que a racionalidade dos atores está envolvida, pois os Estados *escolhem* fazer parte (ou não) da UE, acreditando que isso irá maximizar os seus benefícios. Ao atribuírem às instituições europeias prevalência sobre suas legislações nacionais, os Estados acreditam que isso atenderá melhor aos seus interesses do que a ação unilateral.

⁷ [...]its watchwords being autonomy, solidarity, pluralism, citizenship, and subsidiarity. (BRUGESS, 2004, p.30).

Recorde-se que a UE é composta tanto por instituições supranacionais – a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu e o Banco Central Europeu – como intergovernamentais – o Conselho Europeu e o Conselho de Ministros. Segundo as disposições contidas nas legislações primária e secundária da UE, cada uma dessas instituições possui atribuições específicas, mas que devem seguir dois princípios básicos: o princípio da subsidiariedade e o princípio da proporcionalidade. O princípio da subsidiariedade significa que a União poderá adotar legislação – nas áreas que não são de sua exclusiva competência⁸ – somente quando os objetivos da ação proposta não forem suficientemente atingidos pelos Estados-membros nos níveis federal, regional e local, ou quando a ação puder ser mais bem abordada no nível da União. Sob o princípio da proporcionalidade, entende-se que o conteúdo e forma das ações comunitárias não devem exceder o necessário para garantir o cumprimento de seus tratados. (MATHIJSEN, 2010).

Para tal, essas instituições são incumbidas de adotarem Regulamentos, Diretivas, Decisões, Recomendações e Opiniões, de acordo com os limites de suas jurisdições. Esse corpo legislativo, com direitos, obrigações e efeitos diretos ou indiretos em todos os Estados-membros, é conhecido como *acquis communautaire* - “acervo comunitário” ou “adquirido comunitário”. Essas leis precisam ser respeitadas no nível nacional de forma a proporcionarem o funcionamento de uma comunidade legalmente embasada e regulada. (BALE, 2008).

Os **regulamentos** têm aplicabilidade geral e direta⁹, com disposições obrigatórias a todos os membros, sem a necessidade de qualquer mecanismo interno – como a ratificação – para tornarem-se vinculantes a instituições, Estados, empresas e indivíduos. Eles podem ser adotados pelo Conselho, ou pelo Conselho juntamente ao Parlamento, sob o ‘procedimento legislativo ordinário’; pelo Conselho com participação do Parlamento, ou pelo Parlamento com participação do Conselho, sob o ‘procedimento legislativo especial’; pela Comissão e pelo Banco Central Europeu (BCE). O que os diferencia dos demais é o seu caráter abrangente, aplicável não a um número determinado de grupos ou indivíduos, mas a todos os indivíduos de cada um dos Estados-membros. Suas obrigações não se limitam a Estados específicos que devem seguir determinados critérios, e por isso não permitem reservas ou adoção parcial de suas disposições. Os regulamentos reforçam o caráter supranacional das instituições europeias e a precedência das leis da União sobre as leis dos Estados, uma vez que autoridades nacionais

⁸ As áreas de competência exclusiva da União são: União aduaneira, concorrência, política monetária (Euro), conservação de recursos biológicos marinhos e conclusão de alguns acordos internacionais. (Art. 3(1) do TFUE).

⁹ A aplicabilidade direta não deve ser confundida com ‘efeito direto’. Nos termos das leis da União, uma lei terá efeito direto se cria, àquelas sujeitos à sua jurisdição, direitos individuais que as Cortes de Justiça nacionais devem assegurar e proteger. (MATHIJEN, 2010).

não podem adotar nenhuma medida legal ou administrativa que impeça sua aplicação. (MATHIJSEN, 2010).

As **diretivas**, por sua vez, são mecanismos mais utilizados quando há a necessidade de modificação ou transposição da lei no âmbito nacional, uma vez que requerem a ratificação dos respectivos Parlamentos para tornarem-se obrigatórias. Ainda que, como os regulamentos, as diretivas gerem efeito vinculativo àqueles Estados sujeitos às suas disposições, eles são livres para decidir a forma que a transposição da lei irá ocorrer para a legislação nacional. Ao fazê-lo, no entanto, os países devem interpretá-la de maneira consistente com a diretiva, que não poderá entrar em conflito com os direitos fundamentais ou princípios gerais das leis da União. Elas podem ser emitidas pelo Conselho, pelo Conselho juntamente ao Parlamento, ou pela Comissão.

No que respeita às **decisões**, seu efeito vinculativo ocorre sobre o Estado-membro, indivíduo legal ou natural ao qual são aplicadas. Assim como os regulamentos, uma decisão pode ser tomada pelo Conselho, ou pelo Conselho juntamente ao Parlamento, sob o ‘procedimento legislativo ordinário’; pelo Conselho com participação do Parlamento, ou pelo Parlamento com participação do Conselho, sob o ‘procedimento legislativo especial’; pela Comissão e pelo Banco Central Europeu. Geralmente as decisões possuem natureza administrativa, garantindo a implementação de demais leis da União. (MATHIJSEN, 2010).

Além dos atos normativos com efeito vinculativo, existem outros atos como as **recomendações e opiniões** que, apesar da não obrigatoriedade, não podem ser descartados. Enquanto as recomendações objetivam uma ação desejada em determinada matéria, e podem ajudar a resolver casos de interpretação de leis da União no âmbito nacional, as opiniões expressam um ponto de vista, geralmente de uma terceira parte. (MATHIJSEN, 2010). Ambas constituem parte do *acquis communautaire* da UE, apesar de não constituírem atos com efeitos vinculativos legais como os regulamentos, diretivas e decisões o fazem.

O quadro abaixo resume as formas que o acervo comunitário da União possui, bem como aponta as instituições incumbidas de sua aplicação:

QUADRO 1 – O *acquis communautaire* da UE

	Aplicabilidade	Efeito Vinculativo	Poder de agenda
Regulamentos	Geral e Direta	Sim	Conselho; Conselho + Parlamento; Conselho com participação do Parlamento ou vice-versa; Comissão e Banco Central Europeu
Diretivas	Limitada aos Estados-membros sujeitos às suas disposições; Aplicabilidade indireta – requer ratificação nacional	Sim	Conselho; Conselho + Parlamento e Comissão.
Decisões	Limitada ao Estado, indivíduo legal ou natural ao qual é aplicada; Aplicabilidade direta, mas de natureza mais administrativa	Sim	Conselho; Conselho + Parlamento; Conselho com participação do Parlamento ou vice-versa; Comissão e Banco Central Europeu

Fonte: MATHIJSEN, 2010 (adaptado).

Segundo Sartori (1994), os regulamentos, as diretivas e as decisões enquadram-se na definição de *decisão coletivizada*. De acordo com o autor, as decisões podem ocorrer de quatro formas distintas: individual, grupal, coletiva e coletivizada. Como o próprio nome indica, as decisões individuais são tomadas por um único indivíduo, a despeito de referir-se a si ou ao mundo. As decisões grupais são tomadas no âmbito de um grupo limitado e concreto, com indivíduos que interagem diretamente e participam ativamente do processo. As decisões coletivas, diferentemente das decisões grupais, são tomadas por muitos, ou por todos. As decisões coletivizadas, por sua vez, são as únicas que

se aplicam e são impostas a uma coletividade independentemente de serem tomadas por uma pessoa, por algumas ou pela maioria. O critério de definição não é mais *quem* toma as decisões, mas seu alcance: seja quem for que tome as decisões, *decide por todos*. (SARTORI, 1994, p. 287. Grifos do autor).

A definição de decisões coletivizadas é fundamental para o estudo em tela, dado que constituem decisões políticas que recaem sobre todos. Com efeito, "a política consiste em

decisões coletivizadas” (SARTORI, 1994, p. 287), embora nem toda decisão coletivizada seja política. As decisões coletivizadas serão políticas no sentido de serem *soberanas* – sobrepõem-se a qualquer outra –, *inescapáveis* – com efeitos em todos os indivíduos nos limites das fronteiras definidas; e *sancionáveis* – sustentadas por meio do monopólio legal da força.

Ainda que a União Europeia não possua nenhum mecanismo legal capaz de aplicar sanções coercitivas por meio do uso da força – como um exército europeu – suas decisões possuem *efeitos diretos*, o que, nos termos das leis da União, significa que criam direitos individuais que as Cortes de Justiça nacionais devem assegurar e proteger. (MATHIJEN, 2010). Assim, cada um dos Estados-membros da UE será responsável pela correta aplicação das leis comunitárias no nível nacional. Por essa razão, as leis da União enquadram-se como decisões coletivizadas e políticas.

Em suma, o caráter vinculante dos regulamentos, das diretivas e das decisões implica que os Estados-membros da UE, bem como seus cidadãos, estão sujeitos à sua jurisdição, ao mesmo tempo que os capacita com direitos legais, que devem ser assegurados. A tomada de decisão no âmbito da União, por meio dos procedimentos supracitados, deveria, em tese, atender às demandas de seus cidadãos. No entanto, sempre que as instituições europeias se mostrarem incapazes de responder a essas demandas, reformas se fazem necessárias.

Quando mudanças ocorrem em determinado jogo, isso ocorre em função de uma variação nas regras, nos *payoffs* ou em ambos. Tsebelis (1998) aponta o fato de que os resultados obtidos por meio de instituições políticas podem alterar as preferências dos atores, ocasionando a necessidade de modificar as regras estabelecidas e adaptando-as ao novo perfil das preferências. A essa estratégia que envolve mudança nas regras do jogo, o autor dá o nome de Projeto Institucional.

No caso da UE, as sucessivas adaptações nos seus tratados são expressivas de reformas em suas instituições. Com mudanças no arranjo institucional, os Estados passaram a participar de um jogo diferente, com novas regras, novas estratégias disponíveis e novas matrizes de *payoff*. Assim, analisar-se-á as instituições do estudo em tela – primordialmente, o Parlamento Europeu – tomando as suas consequências geradas no longo prazo, como um processo endógeno e resultante de atividades políticas conscientes. (TSEBELIS, 1998).

1.3 Democracia, representação e Poder Legislativo: o “déficit democrático” da UE

Apontadas as motivações dos Estados a aderirem à União Europeia, parece claro que, uma vez dentro do bloco, os Estados se mostram dispostos a cooperarem. No entanto, criada nos anos 1950 com apenas seis países e limitada à unificação dos mercados de carvão e do aço de França, Alemanha, Itália, Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos, a UE conta hoje com 28 membros¹⁰, está em processo de negociação com outros cinco países – Macedônia, Islândia, Montenegro, Sérvia e Turquia, e espera iniciar contato com outros três potenciais candidatos: Albânia, Bósnia e Herzegovina e Kosovo. (UNIÃO EUROPEIA, 2013b). A expansão dos membros de 6 para 28 gera tanto desafios como oportunidades, bem como requer respostas diferenciadas a esses problemas.

1.3.1 As instituições da União Europeia

Como visto, institucionalmente a União Europeia compõe-se tanto de instituições supranacionais (Comissão Europeia, Tribunal de Justiça da União Europeia, Parlamento Europeu e Banco Central Europeu) quanto intergovernamentais (Conselho da União Europeia e Conselho Europeu). Na prática, no entanto, essa divisão não é tão rígida.

Desde sua concepção, o bloco europeu adotou a clássica divisão tripartida do poder¹¹ em Executivo, Legislativo e Judiciário, com um Poder Executivo que tomasse e implementasse as decisões; uma Assembleia capaz de promover a discussão e deliberação dos mais variados assuntos; e um Judiciário independente, capaz de aplicar a correta legalidade dos tratados. As competências dos três corpos políticos – Comissão, Conselho da UE e Parlamento – como executores dos poderes Executivo (Comissão) e Legislativo (Conselho e Parlamento), no entanto, dificilmente possibilitam uma divisão clara dessas atribuições como ocorre nos Estados modernos. (MALAMUD; SOUZA, 2005).

O Conselho da União Europeia, ou Conselho de Ministros, é constituído por ministros ou secretários dos Estados-membros, que os representam nas mais variadas agendas: Ministro do Meio-Ambiente para assuntos ambientais, Ministro das Relações Exteriores para assuntos

¹⁰ A União Europeia é composta, atualmente, por: Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Romênia e Suécia. (UNIÃO EUROPEIA, 2013b).

¹¹ O ideal tripartite de poder seria, segundo Montesquieu, o melhor meio de um país se proteger da possível tirania de seus governantes.

internacionais, e assim sucessivamente. Sua principal função consiste em debater, emendar, adotar ou rejeitar a legislação proposta pela Comissão, exercendo, assim, funções essencialmente legislativas – ainda que, ao longo do tempo, tenha cada vez mais dividido essa função com o Parlamento Europeu. No entanto, desempenha também funções executivas, já que é responsável por coordenar as políticas econômicas gerais dos países do bloco e assinar acordos entre a União e países terceiros em temas como desenvolvimento, transportes, meio-ambiente, comércio, tecnologia, etc. Ademais, é responsável pela coordenação da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da UE; pela aprovação do orçamento europeu, juntamente ao Parlamento; e por assegurar que os tribunais de justiça nacionais reconheçam, em toda a extensão do bloco, as decisões judiciais tomadas por um determinado Estado-membro. (BALE, 2008).

O Conselho de Ministros é comumente confundido com o Conselho Europeu, que, por sua vez, não tem poder para legislar. O Conselho Europeu é composto pelos chefes de Estado e Governo dos países da UE, bem como pelo Presidente da Comissão, que se reúnem cerca de quatro vezes ao ano para definir as orientações e prioridades políticas do bloco. Existe, ainda, o Conselho da Europa que, na realidade, não é uma instituição da UE, mas um corpo intergovernamental de 47 Estados, criado para promover a democracia e proteger os direitos humanos no continente. (BALE, 2008).

A Comissão Europeia, sediada em Bruxelas, é chefiada atualmente pelo Presidente José Manuel Durão Barroso e mais 28 Comissários, sendo um representante para cada Estado-membro. Ela é responsável por preparar os projetos de legislação e assegurar a execução das políticas e fundos da UE, determinando, assim, sua direção política. De forma a supervisionar e executar as políticas da UE no seu conjunto, a Comissão é responsável por propor nova legislação ao Parlamento e ao Conselho (que podem ou não aprova-la); elaborar e gerir o orçamento que afeta os fundos da UE; garantir, juntamente ao Tribunal de Justiça, o cumprimento da legislação europeia; e representar o bloco no nível internacional, sobretudo no que respeita à negociação de acordos com países terceiros. (BALE, 2008). Assim, cabe à Comissão tanto o poder de defender os interesses da União em seu conjunto e garantir a correta execução dos seus Tratados e leis, como o poder de iniciar nova legislação, desde que seja respeitado o princípio da subsidiariedade: desempenha, portanto, tanto funções executivas quanto legislativas. (MALAMUD; SOUZA, 2005).

No que se refere à interpretação da legislação comunitária, cabe ao Tribunal de Justiça da União Europeia o papel de garantir a aplicação uniforme das leis da União em todos os Estados membros, cujas decisões têm poder vinculativo. O Tribunal é composto por um juiz de

cada país do bloco, nomeados para um mandato de seis anos pelo respectivo governo nacional. O Tribunal somente se pronuncia quando os processos são submetidos à sua apreciação, o que pode ser feito pelos Estados membros, pessoas, empresas, pela Comissão, pelo Conselho ou pelo Parlamento. (MATHIJSEN, 2010).

O Parlamento Europeu, por sua vez, consiste na única instituição diretamente eleita (desde 1979) da UE e, ao longo dos anos, foi a que mais sofreu alterações e reformas em sua estrutura. No ano de 1957, quando o Tratado de Roma entrou em vigor, o Parlamento constituía instância de caráter meramente consultivo no processo legislativo: a Comissão propunha e o Conselho adotava a legislação. Anos mais tarde, as modificações trazidas pelo Ato Único Europeu (1987), pelo Tratado de Maastricht (1993), de Amsterdam (1997), Nice (2001) e Lisboa (2009) alargaram, sucessivamente, as prerrogativas do Parlamento. (MATHIJSEN, 2010). Dessa forma, a instituição alargou o seu papel como co-legislador consideravelmente ao longo dos anos, que passou a deliberar igualmente ao Conselho de Ministros em quase 95% das políticas da União. (BALE, 2008).

1.3.2 A importância do Poder Legislativo

Ao estender o ideal de divisão de poderes e um sistema de freios e contrapesos, tal como pensaram os Federalistas estadunidenses, a um bloco regional, os europeus trouxeram à tona um sistema novo e original. Com efeito, a concepção da democracia fundamentada em soberania, participação popular e separação dos poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário – um sistema de *checks and balances* – constituem os pilares centrais dos fundadores da República estadunidense: Jefferson, Hamilton, Madison e Jay. A Constituição americana de 1787, ao adequar o modelo inglês de governo a um país integrado por treze estados soberanos, evidenciou os limites do exercício direto da democracia e reafirmou a necessidade do Legislativo como um mecanismo adicional de participação e complemento das atividades associadas à democracia representativa. (LIMA JÚNIOR, 1997).

Surgida na Inglaterra no séc. XVII como instrumento de controle da monarquia por parte de uma burguesia ascendente, a instituição parlamentar viria a firmar-se como a instituição de processos legislativos e de deliberação política na maioria dos Estados modernos. O Parlamento viria a reclamar, para si, a supremacia legislativa, o poder último de decisão e fiscalização sobre as políticas orçamentárias, e a possibilidade de intervir no processo de decisão. (MALAMUD; SOUZA, 2005).

Stuart Mill (1948) aponta um papel de destaque do Legislativo, como fórum central para articular vontades e demandas, sobretudo no que diz respeito à fiscalização da ação do Executivo. Se, por um lado, os direitos de todos e de cada um dos cidadãos devem estar assegurados sem distinção em uma sociedade, por outro, esses indivíduos devem estar sempre aptos a tomar parte real no governo de alguma forma: pública, local ou geral. Dessa forma, não poderia haver limites à participação política, pois sua ampliação e generalização são a própria condição da democracia.

Ainda que tenha adquirido maior participação no processo legislativo e, à semelhança dos Parlamentos nacionais, o PE seja eleito por sufrágio direto e universal desde 1979,

[...]ao contrário da maioria de regimes parlamentares europeus, o “governo europeu” não emana da maioria ou coligação representada no Parlamento. Em outras palavras, as eleições para o Parlamento Europeu não visam punir ou gratificar o “Poder Executivo europeu” (..) nem proporciona aos eleitores a faculdade de escolherem diretamente o Executivo nas urnas. Este déficit institucional e democrático explica, de certo modo, a baixa participação nas eleições europeias. (MALAMUD; SOUZA, 2005, p. 378).

Com efeito, as limitações da atuação do Parlamento Europeu no processo legislativo frequentemente acaloraram discussões acerca do “déficit democrático” das instituições europeias devido, entre outros, ao fraco desempenho de seu Parlamento. (BOGDANOR, 1989; BOWLER e FARREL, 1995; TSEBELIS, 1994). O déficit democrático da União pode ser entendido como a lacuna entre os poderes e competências assumidos pela UE, por um lado, e a habilidade dos cidadãos europeus de determinar o curso e exercício de seus poderes e competências do outro. (BALE, 2008). Esse déficit surge do fato de os Estados-membros, por meio dos tratados ou decisões legais baseadas nos tratados da União, cederem funções executivas e legislativas a corpos não eletivos da União – tais como a Comissão e o Conselho – dado que o Parlamento Europeu não pode e/ou não consegue tratar. (BALE, 2008).

A fim de esclarecimento, a definição de democracia que neste estudo se utiliza remete ao conceito de Robert Dahl (1989), segundo o qual o governo democrático “se caracteriza fundamentalmente por sua aptidão continuada para responder às preferências de seus cidadãos, sem estabelecer diferenças entre eles”. (DAHL, 1989, p. 13). Ao definir os oito pontos de um modelo de democracia – a Poliarquia – o autor permite que se diferenciem graus de poliarquização nas sociedades democráticas, operacionalizando tal conceito e identificando as condições sob as quais se atingiria o ideal predeterminado. Nos termos dahlsianos, a Poliarquia representaria a ampliação do debate público e a maximização do direito de participar das

eleições e do governo – liberalização e participação política constituiriam, assim, os eixos analíticos capazes de classificar os regimes.

A adoção de eleições livres por sufrágio universal e direto para o Parlamento em 1979 buscava, em parte, ampliar o caráter democrático das instituições da União, uma vez que os cidadãos poderiam, a partir de então, escolher os líderes que os representariam nos assuntos europeus e responder às suas demandas. Dahl (1989) aponta a *representação* como a característica definidora das democracias modernas e a condição para o seu exercício em sociedades altamente numerosas, heterogêneas e pluralistas. Ao criar a possibilidade de tomada de decisões precedida de deliberação, a representação é o que, em parte, soluciona o problema das democracias de grandes números. Nesse sentido, legislações mais representativas deveriam não só ampliar o sufrágio, mas também modificar o sistema eleitoral para melhorar a representação dos votantes via eleições livres e imparciais. Idealmente, a representação – dado que se tornou impraticável a democracia exclusivamente direta – deve produzir o melhor interesse dos cidadãos. (PRZEWORSKI, 1991).

No limite, quanto mais intensa e generalizada a representação política, e quanto maior for o número de cargos públicos preenchidos por intermédio de eleição direta, maior será a probabilidade de se realizar adequadamente a representação e mais democrático será o governo. O voto aparece, assim, como elemento da soberania popular – em que o próprio povo constitui a fonte de toda a autoridade da nação – enquanto a representação constitui “o meio de concentrar a vontade nacional para a organização do poder público.” (ALENCAR *apud* LIMA JÚNIOR, 1997, p. 67).

A importância da representação também é apontada por Sartori (1994) como o meio de se reduzir tanto os *custos internos* quanto os *riscos externos*, inerentes ao processo decisório. Enquanto os custos internos referem-se aos custos do próprio processo democrático – como o alto número de recursos necessários para garantir o bom andamento do processo eleitoral, por exemplo, – os riscos externos referem-se aos riscos de tirania, corrupção e incompetência dos tomadores de decisão. Como o próprio nome indica, os custos são apenas internos e relacionados a questões procedimentais; por essa razão, aumentam em uma razão proporcional ao número de decisores: quanto maior o número, maiores os custos. Inversamente, os riscos são sempre externos, ou seja, geram prejuízos à quem a decisão é tomada; o que implica uma relação inversa com o número de decisores: quanto menor o número, maiores os riscos.

Ora, mas se o desejável é que tanto os custos internos quanto os riscos externos sejam reduzidos, apenas a variável *número de decisores* é insuficiente. Assim, para apontar a representação como o mecanismo capaz de reduzir, simultaneamente, tanto os custos internos

como os riscos externos, Sartori (1994) desenvolve uma teoria da democracia como processo decisório e propõe três variáveis como suas componentes: 1) o número de tomadores de decisão, 2) o método de constituição e a conseqüente natureza da instância decisória (representativo ou não representativo) e 3) as regras para a tomada de decisão. Tais variáveis serão relevantes nesta pesquisa dado que tem como objeto o Parlamento Europeu e os resultados gerados por essa instituição após a última das reformas que ampliou o seu viés democrático.

No que se refere ao método de constituição e à natureza do órgão decisório, é relevante determinar se o(s) tomador(es) de decisão são estabelecidos por hereditariedade, eleição, acaso ou força, bem como se o cargo é ocupado por um período temporário ou indefinidamente, pois isso relaciona-se diretamente com os riscos externos: o fato de uma única pessoa chegar ao cargo por um tempo indeterminado, por exemplo, aumenta os riscos de opressão e incompetência; enquanto a eleição de um número maior de pessoas para ocupação por um período temporário, reduz esses riscos. (SARTORI, 1994). Argumenta-se, assim, que o PE conseguiu reduzir os riscos externos, dado que até o ano de 1979 seus membros eram designados dentre os parlamentares nacionais, que exerciam um duplo mandato. A partir de 1979, com a introdução de eleições diretas, sua composição passa a ser ocupada por um grupo de representantes eleitos, decisivo para reduzirem-se os riscos externos. Apesar disso, o PE viu os seus custos internos ampliados, dado o aumento no número de seus parlamentares de 142 (quando houve as primeiras eleições) para atuais 766. (PARLAMENTO EUROPEU, 2013a).

A terceira variável apresentada por Sartori (1994), as regras de tomada de decisão, referem-se essencialmente aos custos de decidir. Segundo o autor, existem dois tipos de regras que governam as decisões em contextos democráticos: a regra da unanimidade e a regra da maioria. Enquanto a regra da unanimidade pode funcionar – desde que seja adotada em grupos pequenos – as regras da maioria serão adotadas quando o princípio da unanimidade se mostrar impraticável, pois aumentam as possibilidades de se chegar a uma decisão. O princípio da maioria pode ocorrer de três formas: maioria qualificada (geralmente dois terços), maioria absoluta (50% +1) ou pluralidade (uma maioria inferior a 50%). O autor argumenta que, ainda que a pluralidade constitua o método com os menores custos internos,

Ao escolher uma regra majoritária particular, temos de chegar a um equilíbrio entre a conveniência (redução dos custos decisórios) e a segurança (redução dos riscos externos); e esse equilíbrio é alcançado em definições majoritárias diferentes em função da importância maior ou menor das coisas a serem decididas. (SARTORI, 1994, p. 296).

No caso do Parlamento Europeu, salvo em situações previstas nos tratados da UE, sua deliberação ocorre por maioria absoluta dos votos, ficando a cargo de seu Regimento fixar o quórum. (Art. 231º TFUE).

Para melhor compreensão da atuação dessas variáveis no problema de pesquisa apresentado, convém apresentar a estrutura interna do Parlamento Europeu segundo o número de decisores envolvidos, o método de sua constituição – composição e natureza – e os princípios e procedimentos utilizados para a tomada de decisão.

1.3.3 O Parlamento Europeu: composição e organização

O PE conta hoje com 766 membros, eleitos por sufrágio direto e universal (desde 1979) para um mandato de cinco anos, renováveis. Sua organização interna baseia-se em uma dupla estrutura: os grupos políticos e as comissões parlamentares, e assentos distribuídos proporcionalmente às populações dos países membros (no mínimo 6 e no máximo 99). Não obstante, os grupos políticos não devem ser confundidos com os partidos políticos nacionais: no PE, os parlamentares assentam em grupos multinacionais segundo sua afiliação política, e não nacionalidade. São necessários, no mínimo, 25 membros para se formar um grupo político que represente ao menos $\frac{1}{4}$ dos Estados-membros. Cada grupo é responsável por sua organização interna, compondo-se de um presidente (ou dois, a depender do tamanho do grupo), uma mesa e um secretariado. De acordo com dados das últimas eleições de 2009, existem hoje 7 grupos políticos no Parlamento compostos por mais de 150 partidos políticos nacionais, que representam os mais de 500 milhões de cidadãos dos 28 Estados-membros. (PARLAMENTO EUROPEU, 2013a)

As Comissões Parlamentares são as principais responsáveis pela condução dos trabalhos do PE. Essas comissões enquadram-se na definição de comitê, de Sartori (1994): grupos pequenos, de interação face a face; duráveis e institucionalizados (com reconhecimento formal ou informal); e que tomem decisões diante de um fluxo de decisões. Quando uma proposta é feita pela Comissão Europeia e enviada ao Parlamento para apreciação, por exemplo, ela será designada à comissão responsável, que a examinará e emitirá o seu parecer. Existem atualmente 20 comissões permanentes¹², compostas por 24 a 76 deputados, um presidente, uma mesa e um

¹² Os comitês permanentes são: Assuntos Externos, Direitos do Homem, Segurança e Defesa, Desenvolvimento, Comércio Internacional, Orçamentos, Controle Orçamental, Assuntos Econômicos e Monetários, Emprego e Assuntos Sociais, Ambiente, Saúde Pública e Segurança Alimentar; Indústria, Investigação e Energia, Mercado Interno e Proteção aos Consumidores, Transportes e Turismo, Desenvolvimento Regional, Agricultura e

secretariado. Os deputados dividem-se nessas comissões especializadas, que elaboram relatórios para posterior votação em sessão plenária. (MATHIJSEN, 2010).

No que se refere ao contexto decisório, o Parlamento Europeu abarca tantos contextos descontínuos quanto contínuos. Contextos descontínuos são aqueles marcados por decisões distintas ou separadas – como é o caso das eleições – enquanto contextos contínuos ocorrem quando grupos concretos são encarregados de um fluxo de decisões de maneira interligada. É justamente o contexto contínuo que ocorre no interior das comissões parlamentares. Dado que os seus membros envolvem-se em trocas que vão além do momento presente (existe a chamada “sombra do futuro”, da Teoria dos Jogos), cada um dos componentes espera ser recompensado em questões que sejam do seu interesse: *do ut des*, ou “toma-lá-dá-cá”. Esse princípio é tratado por Sartori (1994) como um “mecanismo de compensação recíproca retardada” (p. 306), que pressupõe tanto a intensidade desigual de preferências quanto um fluxo contínuo de decisões futuras.

Assim, no que se refere ao resultado das decisões tomadas no âmbito dos órgãos decisórios, deve-se levar em consideração, ainda, a intensidade da preferência dos tomadores de decisão, já que suas disparidades e divergências permitem o estabelecimento de acordos conclusivos. No plenário do PE, por exemplo, os parlamentares possuem preferências mais fortes em determinados assuntos, e mais fracas em outros. Para se atingir determinado resultado, o que é preferido por um número maior de parlamentares (maioria absoluta), sobrepõe-se ao que é preferido por um número menor. No entanto, nem sempre a regra da maioria implica que a intensidade das preferências por determinada matéria seja alta, pois os tomadores de decisão podem, estrategicamente, ceder em determinados domínios para conseguir apoio em outros – é o chamado mecanismo de compensação recíproca retardada. Dessa forma, é por essa razão que minorias com preferências intensas em determinadas arenas conseguem pesar no processo de tomada de decisão: sua intensidade compensa a inferioridade numérica. (SARTORI, 1994).

A questão proposta por esta pesquisa, no entanto, requer que se atente não somente às variáveis sugeridas por Sartori (1994), como também ao contexto político e socioeconômico em que mudanças ocorreram. O período escolhido para a comparação das posições do Parlamento Europeu para a política migratória – de 2004 a 2009 e 2009 aos dias atuais – é instigante por uma série de razões. Em primeiro lugar, foi o período que registrou a maior expansão do bloco, que passou de 15 (no início de 2004) para 28 (em 2013) membros. Naturalmente, a composição do Parlamento também teve que ser ampliada para acomodar os

parlamentares dos novos membros, passando de 626 (antes das eleições de 2004) para 785 (em 2010) e atuais 766 (2014). Em segundo lugar, as mudanças nos tratados da UE – com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa em dezembro de 2009 – alteraram o processo legislativo europeu ao estender o procedimento de co-decisão (renomeado procedimento legislativo ordinário) a áreas-chave como a política agrícola comum, a imigração, aprovação do orçamento, etc. Dessa forma, espera-se que essas questões tornem-se mais relevantes na política interna do Parlamento, que passa a atuar com poder veto em um número maior de dimensões da política europeia. A importância de tal reconfiguração cresce, assim, em uma relação direta com o aumento dos poderes institucionais do próprio Parlamento. (McELROY; BENOIT, 2011).

Não só o dinamismo da competição política no nível nacional afeta diretamente a coesão dos grupos no nível comunitário – dado que tanto os partidos nacionais quanto os grupos políticos europeus podem modificar sua filiação, seus nomes e sua posição ao longo do tempo – mas também divergências internas motivadas por fatores domésticos geraram certa fluidez na composição do Parlamento Europeu ao longo do tempo. Com efeito, mais de 20 grupos políticos se firmaram no período que compreende os anos de 1979 a 2010. Apesar disso, McElroy e Benoit (2007) argumentam que esses grupos tornaram-se cada vez mais fortes e coesos, principalmente ao considerar os três maiores grupos: o Partido Popular Europeu (PPE), o Partido dos Socialistas Europeus/Socialistas e Democratas (S&D) e a Aliança dos Democratas e Liberais pela Europa (ALDE). Desde as eleições de 1999, o PPE tornou-se o maior grupo político do PE – à frente dos socialistas – e desde então vem se mantendo com 35% dos assentos. O S&D vem mantendo-se com cerca de $\frac{1}{4}$ dos parlamentares, enquanto o ALDE manteve-se na 3ª posição, fortalecido com a entrada da Romênia e da Bulgária em 2007. (McELROY E BENOIT, 2011).

Pesquisas conduzidas por McElroy e Benoit (2007; 2011) demonstram que, no que se refere ao espectro político esquerda-direita, os posicionamentos dos grupos políticos do PE são bem definidos, abordados em duas dimensões clássicas: uma referente à clássica distinção esquerda-direita para questões sociais e econômicas, e outra relacionada ao processo de integração da UE. Os assuntos questionados pelos autores abordam, entre outros: aumentos de gastos *versus* a redução de impostos, imigração, desregulamentação, meio-ambiente e a autoridade da UE.

À esquerda do espectro, os autores identificaram os grupos a favor de medidas como a desregulamentação dos mercados; políticas liberais em questões como homossexualismo, aborto e eutanásia; políticas de auxílio a imigrantes e refugiados; e pró-integracionistas. À direita, localizaram-se os grupos a favor de altos níveis de regulamentação e controle dos

mercados; contrários a políticas liberais como homossexualismo, aborto e eutanásia; contra políticas de auxílio a imigrantes e refugiados; e contrários ao fortalecimento da autoridade da UE e de suas instituições.¹³ A tabela abaixo aponta a percentagem ocupada por cada grupo político em dois momentos distintos: 2004 e 2010, bem como identifica suas posições no espectro político sugerido pelos autores:

TABELA 1 – A Distribuição dos Grupos Políticos no PE

Grupo Político	Sigla (em inglês)	Espectro	Assentos (%)		Nº Assentos
			2004	2010	2010
Partido Popular Europeu (Democrata – Cristãos)	PPE	Centro-Direita	37,5	36,0	265
Partido dos Socialistas Europeus/Socialistas e Democratas	S&D	Esquerda	29,5	24,9	183
Aliança do Democratas e Liberais pela Europa	ALDE	Centro	8,4	11,6	85
Esquerda Unitária Europeia/Esquerda Nórdica Verde	GUE-NGL	Esquerda	7,0	4,8	35
Verdes/Aliança Livre Europeia	G-EFA	Esquerda	6,0	7,5	55
União para a Europa das Nações	UEN	Direita	3,8	--	--
Europa das Democracias e das Diversidades	EDD	Direita	2,2	--	--
Europa da Liberdade e da Democracia	EFD	Direita	--	4,1	30
Conservadores e Reformistas Europeus	ECR	Direita	--	7,3	54
Não-Inscritos	NI	--	5,6	3,8	28
Total			100,0	100,0	735

Fonte: McElroy, Benoit, 2011 (adaptado).

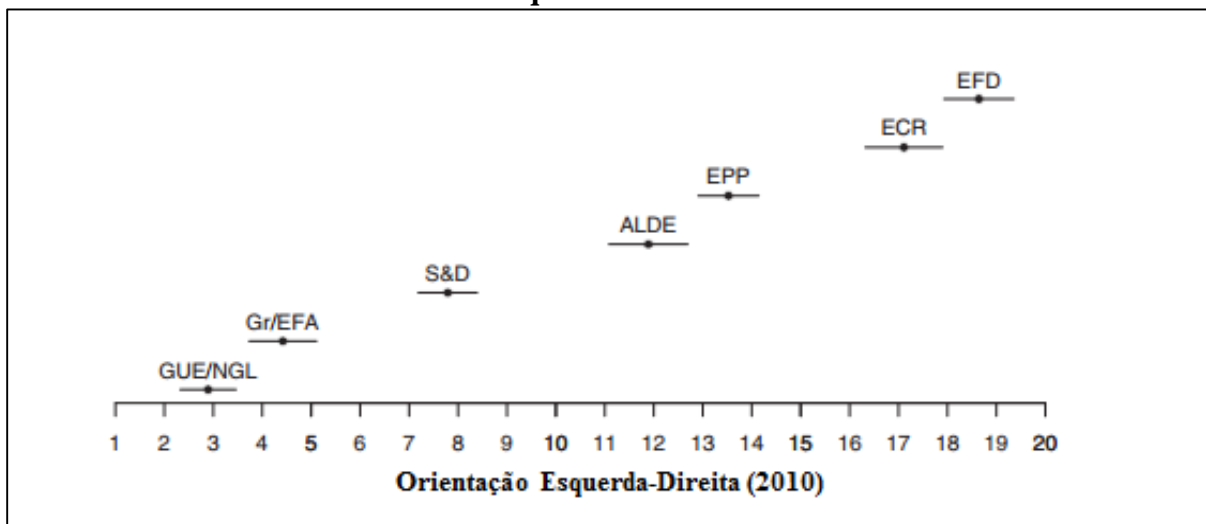
Apesar da relativa estabilidade na composição do PE entre o período de 2004 a 2010, algumas modificações devem ser ressaltadas. Em primeiro lugar, houve a dissolução do grupo da União para a Europa das Nações (UEN), existente desde 1994, substituído pela Europa da Liberdade e da Democracia (EFD). Ademais, houve a substituição da Europa das Democracias

¹³Para uma abordagem mais completa dos dados apresentados e metodologia utilizada, ver McElroy e Benoit (2007; 2011).

e das Diversidades (EDD) pelos Conservadores Europeus e Reformistas (ECR), liderados por membros eleitos do Partido Conservador Britânico, de cunho altamente conservador e contrário à ideia de uma Europa federal. (McELROY; BENOIT, 2011).

Tanto no período das eleições de 2004 quanto de 2009, os resultados foram claros: à esquerda do espectro político, apareceram a Esquerda Unitária Europeia/Esquerda Nórdica Verde (GUE/NGL), os Verdes/Aliança Livre Europeia (G-EFA) e a Aliança dos Socialistas e Democratas progressistas (S&D). Ao centro, mais moderado, apareceu apenas a Aliança dos Democratas e Liberais pela Europa (ALDE), a favor da regulamentação e controle dos mercados como no setor das telecomunicação, de cunho conservador, mas a favor de políticas sociais liberais. No centro-direita, apareceu o Partido Popular Europeu (PPE). À direita do espectro, declaradamente contrários a qualquer medida que fortaleça a autoridade e as instituições da UE, encontraram-se os Conservadores e Reformistas Europeus (ECR), bem como a Europa da Liberdade e da Democracia (EFD). A diferença consistiu apenas no fato do ECR e do EFD constituírem novas configurações da direita política europeia de 2004 (UEN e EDD), mais eurocéticas¹⁴ do que seus anteriores. (McELROY; BENOIT, 2011). O gráfico abaixo identifica a disposição dos grupos políticos no espectro político esquerda-direita no ano de 2010, após as últimas eleições parlamentares de 2009:

GRÁFICO 1 – A distribuição dos grupos políticos do PE no espectro político esquerda-direita



Fonte: McElroy; Benoit, 2011.

¹⁴ Entende-se por *euroceticismo* a desconfiança do sucesso das propostas e políticas da União Europeia, e uma relutância em conceder maior poder de agenda política ao bloco. (BALE, 2008)

No que respeita à importância dessas políticas para os grupos, alguns dados são também interessantes: ainda que a dimensão econômica tenha se mantido como a mais relevante tanto na pesquisa de 2004 quanto de 2010, a dimensão social – tida como a menos relevante em 2004 – cresceu consideravelmente, refletindo o crescimento da direita e extrema-direita no PE. Ademais, os autores demonstram que, nos dois extremos (esquerda e direita), todos os grupos políticos se tornaram mais eurocéticos, e a importância de dimensões como a autoridade da UE e suas instituições, a imigração e a política de segurança comum cresceu para todos, em detrimento da questão ambiental, que diminuiu em importância com relação a 2004.

Com efeito, nas eleições de 2009 para o PE, partidos nacionais ultranacionalistas obtiveram vitórias notáveis em países em que tradicionalmente não seriam exitosos, como nos Países Baixos, Áustria, Dinamarca, Finlândia e Reino Unido. O resultado foi que, em 2004, os partidos localizados mais à direita do espectro político – UEN e EDD – constituíam apenas 6% do total, enquanto em 2010 esse número salta para 11,4%, representados pelos recém criados EFD e ECR. Os partidos localizados à esquerda (GUE/NGL e S&D), por outro lado, caíram de 36,5%, em 2004, para 29,7% em 2011. (McELROY; BENOIT, 2011).

1.4 Instituições políticas em conjunturas críticas: A crise de 2008

O que a composição mais conservadora do Parlamento significa para o futuro da União Europeia? Para compreender a maneira que as instituições europeias operam e se modificam, é necessário levar em consideração o contexto econômico, social e cultural em que elas estão inseridas, já que elas não exercem suas funções e procedimentos em um vácuo sociológico. (PRZEWORSKI, 1991). Assim, para identificar as mudanças na composição do Parlamento Europeu no ano de 2009, é fundamental examinar a conjuntura gerada pela crise financeira global de 2008, iniciada nos EUA e alastrada para quase todos os países mais desenvolvidos, assim como grande parte dos mercados emergentes, que sofreram altos níveis de *stress* financeiro e atividade econômica reduzida.

A crise representou, nos termos de Acemoglu e Robinson (2012), uma *conjuntura crítica*, ou seja, um momento em que a confluência de diversos fatores acaba por interromper ou perturbar o equilíbrio entre a economia e a política de determinada sociedade. Com efeito, Gowan (2009) argumenta que a crise de 2008 teve impactos mais profundos e perversos do que qualquer outra desde a Grande Depressão, de 1929, e seus desdobramentos ainda não são claros. Globalmente, o modelo do sistema financeiro norte-americano começou a ser visto como algo perigoso: o sistema de livre-mercado, a política do *laissez-faire*, a ideia da “mão-invisível”,

guiada por atores auto-interessados e racionais resultando em benefícios cai por terra, evidenciando a dinâmica especulativa em que essas instituições baseavam-se, com valores desvinculados de seus bens. (DULCI, 2009).

No que se refere à União Europeia, no entanto, por se tratar de um caso de integração regional com instituições de caráter supranacional, as relações entre os níveis doméstico, regional e internacional tornam-se ainda mais complexas. A União Econômica e Monetária (UEM) proporcionada pelo Tratado de Maastricht em 1992 e a criação de uma moeda única – o Euro – em 1999, implica uma estreita coordenação das políticas econômicas e orçamentais que, em um contexto de crise, gera efeitos intangíveis.

Com efeito, o caráter global da crise colocou em cheque todo o arranjo institucional europeu de maneira extrema, exacerbando o problema financeiro. Desde então, graças a disparidades intensas de competitividade e comércio internacional entre os Estados-membros da Zona do Euro, esta vem sendo submetida a choques assimétricos e, incapaz de ajustar-se às taxas de câmbio, sofre pressão do mercado de trabalho e gera desemprego. Com efeito, as medidas de emergência tomadas para salvar a indústria financeira europeia levaram-na diretamente à crise da dívida, expondo suas debilidades estruturais em matéria de governança econômica e colocando em risco a própria existência da região do euro. (WIGNALL, 2012).

Com o aumento do desemprego e a iminência de recessão europeia, políticos, analistas e o público em geral começaram a se perguntar quais seriam as consequências disso para os imigrantes e fluxos migratórios, já que constituem parte importante do mercado de trabalho europeu – um em cada dez residentes na França, Holanda e Reino Unido é nascido estrangeiro; e um em cada oito na Irlanda e Espanha. (MIGRATION POLICY INSTITUTE, 2009).

1.5 A Política migratória europeia pós-crise

Ainda que a União Europeia não disponha de uma política migratória comum, a exemplo da Política Agrícola Comum ou da Política Externa e de Segurança Comum¹⁵, uma série de normativas comunitárias disciplinam alguns aspectos relacionados a essas questões, notoriamente em pedidos de vistos de curta duração e controle das fronteiras. Por política migratória entende-se “[...] o conjunto de leis, circulares e disposições de um governo relativas

¹⁵ A Política Agrícola Comum da UE estabelece um sistema de subsídios agrícolas que busca assegurar preços razoáveis aos consumidores europeus e remuneração equitativa aos agricultores. A Política Externa e de Segurança Comum, por sua vez, constitui a política externa e de segurança da União, que age em uníssono em questões mundiais.

à entrada, circulação e estadia de estrangeiros no território de soberania do Estado-nação.” (REIS, 1999). Ao estender-se esse conceito para o âmbito da União, entender-se-á como política migratória, para o estudo em tela, todo o conjunto de normativas comunitárias relacionadas à imigração de indivíduos não-europeus. Serão considerados “migrantes” todos aqueles que, legal ou ilegalmente, estabelecem-se nos limites de um território diferente do seu local de origem.¹⁶Dado, no entanto, que um cidadão de qualquer país membro da UE é também um cidadão do bloco europeu, a mobilidade intra-regional não será abordada.

Os fluxos migratórios – o fato das pessoas atravessarem fronteiras e estabelecerem-se, temporária ou permanentemente, em outro território – não é um fenômeno exclusivo do mundo moderno. No entanto, foi a partir do século XX que se observou um crescente aumento no deslocamento de pessoas, tanto interna quanto internacionalmente, graças à intensificação e à expansão tecnológica para quase todos os países do globo, especialmente nas áreas de transporte e comunicação. Também a direção dos fluxos modificou-se: se até o início do século XX era da Europa que partiam imigrantes a todas as partes do mundo, hoje em dia os países do hemisfério sul alimentam 75% dos fluxos anuais de migração internacional. (HILY, 2003).

Atualmente, o dinamismo das migrações internacionais ocorre em uma relação direta com a globalização, cuja intensificação nas relações entre pessoas, bens, serviços e capital facilita o acesso e conhecimento a novos mercados, países, culturas e pessoas. Ainda que de difícil definição e consenso, a globalização pode ser definida como um conjunto de

processos econômicos como a expansão extraordinária dos fluxos internacionais de bens, serviços e capitais, da concorrência dos mercados, da integração entre sistemas econômicos nacionais e da produção em escala mundial. No entanto, há também outras dimensões como o fortalecimento de instituições supranacionais e multilaterais, a universalização de padrões culturais, a disseminação da ideia de democracia e dos direitos humanos, o apelo a questões comuns que dizem respeito a vida no planeta, em particular o meio ambiente, a comunicação por meio de novas tecnologias que aproximam pessoas de diferentes partes do mundo, relativizando, com isso, noções de tempo e espaço, e a formação de redes globais entre organizações e movimentos sociais que sugerem a existência, ainda que vaga, de uma sociedade internacional. (COUTINHO; LIMA, 2005, p. 2).

Com efeito, o número de migrantes internacionais nunca foi tão expressivo. Segundo a Organização Internacional para Migração (OIM), existem hoje cerca de 214 milhões de imigrantes – o correspondente a 3,1% da população mundial – enquanto em 1965 os imigrantes eram cerca de 75 milhões, 120 milhões em 1990 e 150 milhões em 2000. (OIM, 2014).

¹⁶ Definição de migrante segundo as Nações Unidas. Não estão incluídos os refugiados políticos, a quem são aplicadas políticas específicas, e não constituem o foco do estudo em tela.

Na Europa, se em um primeiro momento a imigração foi incentivada por países como Alemanha, França e Países Baixos ao final da 2ª Guerra Mundial para suprir a carência de mão-de-obra, a partir da década de 60 essas facilidades começaram a ser interrompidas e/ou pouco incentivadas com a recessão econômica iniciada em 1966-67 – e agravada com a crise do petróleo, em 1973. Com efeito, ao longo da década de 80, o continente europeu vivenciou um período de ascensão de grupos políticos de extrema-direita em grande parte dos países Ocidentais. (SILVA, 2007). Identificou-se, assim,

um fenômeno de radicalização política que os observadores (...)designam por nomes diversos. Fala-se de “ascensão da extrema-direita” ou da “direita radical”. Evoca-se a irresistível ascensão do “populismo” ou do “nacional populismo” sem sempre precisar se esses termos se aplicam a movimentos, programas, personalidades ou regimes oriundos de matriz direitista ou esquerdista. (MILZA, 2002, p. 7).

Apesar da imprecisão semântica, a essência destes grupos é fundamentalmente a mesma. De cultura conservadora e autoritária, se caracterizam por exaltar o nacionalismo étnico, o populismo e a xenofobia – a aversão a estrangeiros – em ideais claramente anti-igualitários, por vezes ligados ao Fascismo e Nazismo. (SILVA, 2007). Assim, a partir da década de 80, partidos políticos ligados a esses ideais conservadores registraram um aumento notável em países como França, Áustria, Bélgica e Países-Baixos. (BALE, 2008).

Apesar das restrições e da relutância de alguns governos, a quantidade de guerras civis e conflitos étnicos na África e Ásia, assim como a guerra da Iugoslávia nos anos 90 e, mais recentemente, a violação dos direitos humanos em países como o Afeganistão e o Iraque, não reduziram os fatores *push* de imigração sul-norte: qualquer lugar seria melhor do que aquele em que essas pessoas estavam. Isso fez com que a imigração ilegal na Europa – cerca de meio milhão de imigrantes por ano – se tornasse uma das maiores preocupações do continente. De fato, muitas dessas pessoas entram ilegalmente nos países e, ao chegarem, simplesmente desaparecem na sociedade, sem entrar em contato com as autoridades locais ou se misturando a outros migrantes já estabelecidos. (BALE, 2008).

Schain (2008) argumenta que a migração é determinada por um amplo conjunto de fatores econômicos, políticos e sociais, tanto nas sociedades de destino (fatores *pull* – de atração) como nas de origem (fatores *push* – de repulsão). Fatores como o tamanho da população migrante já residente no país, por exemplo, assim como a familiaridade com a língua, explicam em grande parte os destinos escolhidos pela maioria dos imigrantes, e constituem os fatores de atração. Nas sociedades de origem, guerras civis, conflitos armados e étnicos e a

busca de oportunidades de trabalho melhores do que em seus países, constituem os fatores de repulsão de imigrantes.

Tanto os fatores de atração quanto de repulsão contribuíram para tornar a Europa, na virada do século, o principal centro migratório mundial: a cada ano, cerca de 1,2 milhão de pessoas entram no território europeu, contra 800.000 nos EUA e Canadá. (OCDE, 2013). Givens e Luedtke (2004) argumentam que, apesar das restrições dos Estados europeus, os fluxos migratórios continuaram a aumentar em três dimensões principais: reunificação familiar, em que os migrantes trabalhadores acabaram trazendo os seus familiares para o país onde moram; asilo político; e imigração ilegal.

À medida que a visibilidade dos imigrantes tornou-se mais notória, aumentou a preocupação dos cidadãos acerca dos custos econômicos, disputa por moradia, empregos e acesso a bens proporcionados pelo Estado, bem como se fortaleceram estereótipos que associam os imigrantes a “ladrões” de emprego, parasitas do Estado, e – sobretudo após os ataques de 11 de setembro – terroristas. Com efeito, os ataques terroristas de 11 de setembro – e os subsequentes em Madri (2004), Londres (2005) e Glasgow (2007) contribuíram para que a imigração – e, sobretudo, a imigração ilegal – fosse mais discutida no âmbito da União, por constituir a parte mais “perigosa” dos fluxos migratórios, dado o seu caráter incontrolável. Talvez pela primeira vez a UE viu-se diante de uma ameaça real e factível, forçando-a a adotar medidas conjuntas de modo a reduzir a possível “ameaça” que a presença de imigrantes apresentava às populações locais de seus países membros. (KICINGER, 2004).

As sucessivas modificações institucionais proporcionadas pelos tratados europeus – abordadas no capítulo seguinte – levaram à perda gradativa da soberania dos Estados-membros da União Europeia, em prol da maior integração política e econômica do bloco. No entanto, no que se refere à imigração, as vozes no bloco ainda são bastante dissonantes: por um lado tem-se instituições supranacionais – como a Comissão Europeia – e alguns Estados-membros que defendem o estabelecimento de uma política migratória comum, harmonizada. Por outro, o fortalecimento de partidos políticos de direita e extrema-direita, internamente, indica que há resistência por parte dos cidadãos europeus e, sobretudo, de alguns Estados-membros, a qualquer perda de soberania nessas questões. Por essa razão, argumenta-se que, diferentemente de outras dimensões da política comunitária, a política migratória permaneceu aquém do processo de integração do bloco. (GIVENS; LUEDTKE, 2004).

Ademais, é importante ressaltar que nem todas as políticas destinadas à harmonização dos fluxos migratórios de países-terceiros contribuíram para a expansão dos direitos dos imigrantes; em alguns casos, como a citada Diretiva do Retorno de Imigrantes Ilegais (2008),

elas ocorreram no sentido inverso. Guedes (2003) argumenta que tanto a Comissão quanto o Parlamento agem como constrangimentos institucionais à atuação dos Estados-membros que, por sua vez, utilizam as instituições europeias de forma a reproduzir seus interesses, que, essencialmente, buscam expandir sua autonomia e controle em questões migratórias.

No entanto, a pesquisa do autor considera a atuação do Parlamento *antes* das modificações institucionais proporcionadas pelo Tratado de Lisboa, em que o PE possuía caráter meramente consultivo em questões migratórias. Com as mudanças, no entanto, o Parlamento expande o seu escopo de atuação e passa a dividir com o Conselho o poder legislativo real nessas matérias.

A despeito das inovações institucionais garantidas pelo Tratado de Lisboa com vistas a incrementar o viés democrático da UE, no entanto, há de se considerar a conjuntura crítica da crise financeira de 2008 e seus reflexos na estabilidade econômica e política do bloco – sobretudo no que se refere à composição parlamentar pós-crise. No que respeita à imigração, as implicações econômicas adversas são perceptíveis nos imigrantes que vêm e vão, com implicações para a oferta de trabalho em certos setores. De fato, muitos se ocupam de empregos com baixa qualificação – geralmente os mais atingidos em tempos de crise – o que os leva a passar por dificuldades consideráveis. Somam-se a isso líderes políticos incitando preferência nacional e políticas migratórias cada vez mais restritivas: o potencial de integração social e econômica dos imigrantes torna-se praticamente impossível. (MPI, 2009).

Intuitivamente, esperar-se-ia que, se houvesse ocorrido apenas o aumento da direita na composição do Parlamento, sem as mudanças institucionais do Tratado de Lisboa, isso não seria suficiente para explicar a dificuldade na adoção de uma política migratória europeia comum, inclusiva. Por outro lado, caso houvesse apenas a reforma institucional, em um contexto econômico favorável e composição parlamentar semelhante às anteriores, adotaria o Parlamento medidas que dificultassem tal processo?

Em resumo, esta pesquisa analisará as mudanças institucionais do Parlamento Europeu a partir do Tratado de Lisboa (2009) em um contexto de crise econômica e composição conservadora, de forma a compreender se o avanço democrático do novo Tratado contribuiu, paradoxalmente, para um retrocesso no que se refere à política migratória de caráter supranacional. A figura abaixo identifica as variáveis envolvidas: enquanto as mudanças institucionais proporcionadas pelo Tratado de Lisboa e a crise de 2008 atuam como variáveis independentes, a política migratória europeia constitui a variável dependente, e a composição parlamentar é interveniente ao processo.

FIGURA 1: Identificação das variáveis da pesquisa

Fonte: Elaboração própria.

A partir do modelo apresentado, a hipótese que deriva desta pesquisa é que, conjuntamente, a crise econômica e a ampliação dos poderes institucionais do Parlamento geraram uma nova correlação de forças em seu interior e, portanto, a possibilidade de diretrizes mais conservadoras para a política migratória. Há, portanto, tanto um fator procedimental do problema – caracterizado pelo aumento dos poderes institucionais do Parlamento – quanto o fator das preferências dos cidadãos, alteradas em um contexto de crise.

Mas quais foram as mudanças trazidas pelo Tratado de Lisboa? O que mudou na política migratória? O capítulo seguinte apresentará a evolução institucional da UE, desde a sua criação, com a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), em 1952, até a implementação do Tratado de Lisboa, em 2009. O objetivo desse capítulo será identificar as mudanças institucionais promovidas no bloco ao longo do tempo, que culminaram nas atuais modificações. Posteriormente, serão analisados os motivos e consequências da crise de 2008 no continente europeu, e como ela alterou seu equilíbrio político e econômico – sobretudo no que respeita ao Parlamento Europeu e à sua composição antes e após a crise. Em seguida, será feita a retomada da composição e processo decisório do Parlamento para as políticas migratórias adotadas antes e após o Tratado de Lisboa, com identificação do trâmite dessas medidas e o parecer do PE. Finalmente, serão apresentadas as conclusões da pesquisa, que buscará relacionar esses fatores para explicar a mudança na política migratória europeia, a qual se apresenta como a variável dependente.

2 A EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DA UNIÃO EUROPEIA

Como visto no capítulo 1 desta dissertação, a União Europeia representa um caso de integração regional, constituída por instituições capazes de tomar decisões vinculantes a todos os seus membros e cujas leis estão acima das leis nacionais. No entanto, isso não implica que esse processo tenda ao estabelecimento de um Estado federal, como um ente que detém o monopólio legítimo da força física em determinado território (WEBER, 1998), mas tão somente que o bloco é composto por Estados que permanecem diferentes na sua essência e, racionalmente, *optam* por abrir mão de parte de sua soberania em prol da União. No âmbito doméstico, esses Estados continuam a buscar seus próprios interesses. Assim, fazer parte da União Europeia constitui nada mais do que uma estratégia adicional na maximização de seus benefícios.

Criada nos anos 1950 com apenas seis membros – França, Alemanha, Itália, Bélgica, Luxemburgo e Países-Baixos – a UE é hoje composta por 28 países, que respondem, em uníssono, em uma variedade de arenas políticas. Ao longo do tempo, o bloco passou por diversas reformas e modificações no funcionamento de suas instituições de modo a adequá-las a uma nova realidade e, no limite, responder às preferências de seus cidadãos. Desde sua concepção, a União Europeia adotou a clássica divisão tripartida do poder em Executivo, Legislativo e Judiciário, de forma a implementar um sistema semelhante às democracias modernas. (MALAMUD, SOUZA, 2005). Apesar disso, frequentemente argumentou-se acerca do déficit democrático de suas instituições devido, entre outros, ao fraco desempenho de seu Parlamento. (BOGDANOR, 1989; BOWLER e FARREL, 1995).

Este capítulo fornece um panorama da evolução institucional da UE, culminando na última de suas reformas: o Tratado de Lisboa, que entrou em vigor no ano de 2009. Sob as novas regras, a tomada de decisão no âmbito da União passa a requerer a aprovação tanto do Conselho de Ministros quanto do Parlamento Europeu em quase 95% das dimensões políticas do bloco. Argumenta-se que, sob as novas regras, o déficit democrático da União foi reduzido, ao fortalecer-se a única instituição diretamente eleita: o PE.

Recorde-se que é objetivo desta pesquisa compreender se as reformas instituídas pelo Tratado de Lisboa, que fortalecem o Parlamento Europeu no processo legislativo comunitário, levaram a um retrocesso na política migratória de caráter eminentemente supranacional. Assim, este capítulo apresenta uma das variáveis independentes do trabalho – as novas regras instituídas pelo Tratado de Lisboa – de forma a compreender como o Parlamento Europeu é fortalecido e de que maneira isso afeta o processo decisório da União Europeia.

2.1 União Europeia: Breve contextualização

Ainda que a possibilidade de uma guerra entre os Estados europeus seja hoje remota, por muitos séculos a Europa foi o palco de conflitos arrasadores. Somente após o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, o continente economicamente devastado iniciou o processo que culminou no que hoje conhecemos como União Europeia. Apenas um ano após a guerra, em 1946, o então primeiro ministro britânico, Winston Churchill, discursou acerca da necessidade de se construir uma espécie de “Estados Unidos da Europa”. O discurso de Churchill propunha, ainda, uma estrutura regional que facilitasse a aproximação dos Estados europeus o que, com efeito, resultou na criação do Conselho Europeu¹⁷, em 1949. (MATHIJSEN, 2010).

Institucionalmente, no entanto, a atual UE iniciou o seu processo de integração somente em 1950, quando o primeiro-ministro francês, Robert Schuman, declarou que uma Europa unida seria fundamental para a contenção de um novo conflito armado e que, para isso, uma aproximação franco-germana seria crucial. Já em 1952, para tal finalidade, foi instituída a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), que unificava os mercados de carvão e aço (as matérias-primas dos materiais bélicos) da chamada “pequena Europa”: França, Alemanha, Itália, Bélgica, Luxemburgo e Países-Baixos, e garantia a livre circulação desses produtos no território. Além disso, o tratado instituía:

- 1) A Alta Autoridade da CECA: um órgão executivo encarregado de assegurar o cumprimento das disposições do Tratado;
- 2) A Assembleia Parlamentar: composta por 78 deputados designados pelos parlamentos nacionais dos países fundadores;
- 3) O Conselho de Ministros: composto por representantes dos governos nacionais, cujo parecer favorável era necessário para aplinar as decisões da Alta Autoridade; e
- 4) O Tribunal de Justiça: formado por 7 juízes nomeados de comum acordo entre os Estados-membros, encarregados de observar a correta interpretação e aplicação do tratado. (AGUIAR NETO, 2012).

¹⁷ Em 1949 o Conselho Europeu foi criado, composto pelos chefes de Estado e Governo dos países democráticos da Europa Ocidental. O órgão tinha apenas um caráter consultivo e não exigia a perda de soberania de seus componentes. (MATHIJSEN, 2010).

Desde o estabelecimento da CECA, o princípio de *supranacionalidade* foi incorporado ao texto do tratado para descrever o caráter particular das funções exercidas pela então Alta Autoridade, que viria a se tornar o que hoje constitui a Comissão Europeia. Assim, o termo foi utilizado para demonstrar que a União constituía mais do que um agrupamento de Estados e que suas leis se sobrepunham às leis nacionais. Resistente à perda de sua soberania para uma instituição supranacional, o Reino Unido – apesar do discurso de Churchill acerca da importância de aproximação entre os Estados europeus – não foi um dos fundadores do bloco. (MATHIJSEN, 2010).

No ano de 1957, o Tratado de Roma entrou em vigor, estabelecendo um mercado comum e desenvolvimentos conjuntos nas áreas de transporte, energia elétrica e energia nuclear. Com isso, os tratados que estabeleciam a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom)¹⁸ tornaram-se uma realidade. Ampliava-se, assim, o alcance da cooperação econômica entre a Europa “dos seis” e reforçava-se o seu dinamismo. (BALE, 2008). Com efeito, desde a adoção do Tratado de Roma até o ano de 1970, o comércio intra-regional cresceu seis vezes, e triplicou com o resto do mundo. Isso levou a um crescimento de 70% do Produto Interno Bruto (PIB) da então CEE. (AGUIAR NETO, 2012).

O Tratado de Roma previa não somente uma união aduaneira, mas também versava acerca do desenvolvimento de políticas comerciais que assegurassem o estabelecimento do mercado interno. Assim, observa-se que o caráter supranacional das leis da União é reforçado, pois o estabelecimento de uma pauta aduaneira externa comum implica decisões no nível comunitário, acima das leis nacionais. Com efeito, a criação do mercado comum instituía as “quatro liberdades” em que a União Europeia se assentaria: livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais, bem como se equilibrava em um triângulo institucional formado pela Comissão, pelo Conselho de Ministros e pelo Parlamento Europeu. (UNIÃO EUROPEIA, 2014a).

No que se refere ao processo legislativo, o Tratado de Roma encarregava à Comissão o papel de iniciar legislação e apresentá-la ao Conselho de Ministros, que deliberaria por unanimidade. Cabia ao Parlamento Europeu somente o poder de *consulta*, isto é: uma vez que a proposta da Comissão fosse submetida ao Conselho, o Parlamento poderia emitir pareceres e sugestões, mas não poderia vetar ou alterar o texto. Ademais, os membros do Parlamento Europeu não eram eleitos por sufrágio universal e direto, mas nomeados dentre os parlamentos

¹⁸ Sigla em inglês - *European Atomic Energy Community*.

nacionais de cada Estado-membro, que exerciam, assim, um duplo mandato. (UNIÃO EUROPEIA, 2014a).

Observa-se que a tomada de decisão comunitária instituída pelo Tratado de Roma alimentava a crítica acerca do déficit democrático da UE, uma vez que os poderes e competências do bloco eram aumentados, mas os cidadãos não tinham a possibilidade de intervir no curso e exercícios desses poderes. Ainda que o bloco objetivasse um sistema de *checks and balances* com a divisão do poder em Executivo, Legislativo e Judiciário, na prática a carência da representação impedia que a União se firmasse como um sistema democrático. Ao considerar-se um governo democrático como aquele capaz de responder às preferências de seus cidadãos, sem distinção entre eles (DAHL, 1989), evidenciam-se os limites da democracia no bloco europeu sob as regras do Tratado de Roma.

Anos mais tarde, em 1965, o Tratado de Fusão é assinado para otimizar o funcionamento da União, estabelecendo um Conselho e uma Comissão únicos para as três Comunidades até então existentes: CECA, CEE e Euratom. Até 1967, quando o Tratado de Fusão entrou em vigor, existiam três Comissões e três Conselhos – um para cada Comunidade – mas apenas uma Assembleia (o Parlamento Europeu) e uma Corte de Justiça para elas. A partir dessa data, o corpo institucional europeu foi otimizado e unificado sob uma Comissão, um Conselho, um Parlamento e uma Corte de Justiça. (MATHIJSEN, 2010).

Em 1968, a União Aduaneira do bloco – prevista no tratado da CEE – tornou-se totalmente operacional, o que significou uma completa abolição das tarifas e quotas entre os Estados-membros e sua substituição das tarifas alfandegárias nacionais por uma Pauta Aduaneira Comum (*Common Customs Tariff – CCT*). O vigor econômico proporcionado pela integração econômica da “pequena Europa” levou outros países a postularem sua entrada no bloco, levando à adesão, em 1973, do Reino Unido, Dinamarca e Irlanda. Apesar da recessão econômica causada pela crise do petróleo ter desacelerado o dinamismo da UE, o processo de expansão continuou: em 1979 a Grécia tornou-se membro, e, em 1986, Portugal e Espanha. (MATHIJSEN, 2010). Um bloco mais extenso representava um mercado maior e mais rentável para os serviços e bens europeus, o que permitiria aos empresários a possibilidade de competir melhor globalmente.

Em 1977, o Parlamento, o Conselho e a Comissão Europeia emitiram uma Declaração Conjunta de Direitos Fundamentais, segundo a qual os Chefes de Estado e Governo dos então membros da UE se comprometiam a garantir que os valores legais, políticos e morais fossem respeitados, e que os princípios da democracia representativa, do Estado de Direito, da justiça social e da proteção dos direitos humanos requeriam um sistema político democrático e plural.

Dessa forma, afirmou-se o compromisso dos Estados na busca de uma abordagem política abrangente e coerente, e seu anseio em transformar as complexas relações interestatais em uma Comunidade Europeia. Com efeito, em 1978, o Parlamento Europeu aceitou um regulamento que instituía o uso da expressão “Comunidade Europeia” para referir-se às três comunidades então criadas: a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, a Comunidade Econômica Europeia e a Euratom. Posteriormente, em 1983, dez Chefes de Estado e Governo assinaram a “Declaração Solene para a Comunidade Europeia”, que reiterava o compromisso dos Estados em intensificar suas relações no nível da então CEE. (MATHIJSEN, 2010).

No ano de 1979, houve a introdução do sufrágio universal e direto para os membros do Parlamento Europeu. Com o novo procedimento, buscava-se aumentar a representação dos cidadãos no âmbito da União, mas o papel do PE continuava limitado à *consulta* de novas legislações: uma vez que a Comissão propusesse nova Legislação, o Conselho poderia adotá-la ou propor emendas, de forma unânime, tendo o Parlamento apenas um papel consultivo. Houve, assim, mudanças no método de constituição do órgão decisório – que passou a ser *eleito* e, portanto, mais democrático – mas não alterações nas *regras* da tomada de decisão (SARTORI, 1994), que permaneciam nas mãos do Conselho.

Isso começaria a mudar com a introdução do Ato Único Europeu (AUE), em 1987. O acordo consolidava o mercado interno europeu, com a garantia da livre circulação de bens, pessoas, serviços e capital até o final de 1992, bem como previa uma proposta para o estabelecimento de uma Política Externa e de Segurança comum. Esses objetivos já estavam previstos desde o Tratado de Roma, mas o AUE estabelecia um prazo para que eles fossem efetivamente alcançados. (MATHIJSEN, 2010).

No que se refere ao processo legislativo, o AUE trouxe mudanças significativas. O Conselho de Ministros que, até então, deliberava unicamente sob a regra da unanimidade, passou a decidir – sobretudo em políticas que consolidassem e promovessem o mercado interno – sob maioria qualificada de $\frac{5}{7}$. Até a introdução do novo sistema, qualquer membro do Conselho poderia vetar a aprovação de nova legislação se considerasse que a medida fosse de encontro aos seus interesses nacionais. Com a mudança, assim, possibilitou-se o “desbloqueio” de muitas arenas da agenda política europeia. (TSEBELIS; GARRET, 2000).

Ademais, o AUE introduziu o procedimento de *cooperação*, que confere ao Parlamento Europeu um papel relevante no processo legislativo. Com o novo procedimento, o PE pode propor emendas à proposta da Comissão que, caso aceitas, são incorporadas ao texto e repassadas ao Conselho de Ministros. O Conselho, por sua vez, poderá adotar a proposta (por maioria qualificada), propor novas emendas – de forma unânime – ou rejeitá-la. Ainda que,

pelo procedimento de *cooperação*, o poder final de decisão seja do Conselho, argumenta-se que o poder de agenda do Parlamento foi ampliado com esse procedimento, *ex ante* à tomada de decisão do Conselho. (TSEBELIS; GARRET, 2000).

Apesar de a literatura convencional frequentemente criticar o déficit democrático da União devido, entre outros, ao fraco desempenho de seu Parlamento, Tsebelis e Garret (2000) argumentam que, com o procedimento de *cooperação*, o Parlamento conseguiu expandir significativamente a sua atuação no processo legislativo e influenciar na agenda da União, como um “*conditional agenda setter*” (TSEBELIS; GARRET, 2000, p. 19). Com efeito, das mais de 4500 emendas feitas pelo Parlamento no período que compreende os anos de 1987 a 1993, um terço delas foram aceitas pela Comissão, e, dentre elas, metade foi aceita pelo Conselho. Assim, argumenta-se que o AUE conseguiu, em parte, reduzir o déficit democrático do bloco, ao promover mudanças nas *regras* da tomada de decisão: dotava o Parlamento do poder de *consulta* e instituiu a regra da maioria qualificada ao Conselho, ao invés da unanimidade. Nesse sentido, iniciava-se, efetivamente, o processo de equiparação das duas instâncias decisórias para a tomada de decisão no âmbito da União.

Apesar das mudanças proporcionadas pelo AUE, o aspecto político da UE foi amplamente abordado somente em 1992, com o Tratado de Maastricht – ou Tratado da União Europeia (TUE), que dava, assim, início a uma nova era no processo de integração do bloco. O acordo previa o estabelecimento de uma união econômica e monetária – incluindo a eventual adoção de uma única moeda; uma política externa e de segurança comum; a introdução da cidadania europeia para qualquer cidadão pertencente a qualquer um dos Estados-membros; e maior cooperação em assuntos internos e de justiça. Ademais, a então Comunidade Europeia (CE) passava a chamar-se União Europeia (UE), e institucionalizavam-se os três pilares sobre os quais a União se assentaria: Integração (entre as três comunidades então constituídas – CECA, CEE e Euratom), Cooperação (com a Política Externa e de Segurança Comum) e Cooperação em termos governamentais (na Justiça e Assuntos Internos). Esses três elementos introduziram uma nova arquitetura institucional à UE, que se manteve assim dividida até a adoção do Tratado de Lisboa, em 2009. (BALE, 2008).

O organograma abaixo ilustra a estrutura dos três pilares introduzidos pelo Tratado de Maastricht. Enquanto o funcionamento institucional do primeiro pilar baseava-se em uma lógica supranacional, englobando domínios em que a União responderia aos Estados-membros de forma unificada por meio de suas instituições, o segundo e terceiro pilares implicavam processos de decisão intergovernamental, tomados em grande parte por unanimidade.

FIGURA 2 – A estrutura organizacional da UE após o Tratado de Maastricht



Fonte: BALE, 2008 (adaptado).

Das mudanças proporcionadas pelo Tratado de Maastricht, a instituição de uma União Econômica e Monetária com a adoção de uma moeda única foi a de maior impacto na vida dos cidadãos. Em 1999, o Banco Central Europeu (BCE) foi criado e uma única moeda instituída – o Euro (€), em um processo desenvolvido em três etapas: a livre circulação de capitais (1990), a convergência das políticas econômicas dos países (1994) e, por fim, a adoção da moeda única. A partir do ano de 2002, o Euro substituiu as moedas nacionais de quinze países, o que reafirmou um avanço político significativo no bloco, já que os países deixavam de controlar uma porção considerável de suas economias. Atualmente, 18 Estados adotam o Euro como moeda oficial.¹⁹ (BALE, 2008).

Ademais, o Tratado de Maastricht ampliou a participação do Parlamento no processo legislativo, ao introduzir o procedimento de *co-decisão* a novas arenas da política europeia. Enquanto, sob o procedimento de *cooperação*, o Parlamento precisaria fazer uma aliança com a Comissão ou algum membro do Conselho para fazer valer o seu veto, com a *co-decisão* isso não é mais necessário. Além disso, no caso de discordância de emendas feitas pelo Parlamento no Conselho, este não mais poderia rejeitá-las (nem mesmo de forma unânime), mas teria que

¹⁹ A Dinamarca e o Reino Unido possuem uma “opção de exclusão” que, desde o Tratado de Maastricht, dispensam-nos de adotar o Euro como moeda oficial. A Suécia submeteu a decisão de adotar a moeda à referendo, que não foi aprovado. (COMISSÃO EUROPEIA, 2014).

estabelecer um Comitê de Conciliação, composto por todos os membros do Conselho e um número equivalente de parlamentares. Caso o Comitê não conseguisse estabelecer um texto comum, o Conselho proporia uma proposta final que se tornaria lei, a menos que uma maioria absoluta dos parlamentares votasse contra a proposta, mantendo, assim, o *status quo* anterior. (TSEBELIS, GARRET, 2000).

Assim, até o Tratado de Maastricht, o Conselho de Ministros constituía instância decisória capaz de passar ou bloquear, unilateralmente, legislações propostas pela Comissão. A partir do TUE, ao menos em algumas matérias, o aval tanto do Conselho quanto do Parlamento passam a ser necessários para aprovação de nova legislação, aumentando, assim, o viés democrático do bloco. Além disso, ainda que o direito de iniciar legislação permanecesse com a Comissão, o Tratado previa que o Parlamento (sob a maioria absoluta de seus membros) poderia solicitar à Comissão que ela apresentasse propostas de legislação em casos que ele considere ser necessária a sua atuação, de modo a facilitar a aplicação dos Tratados. Caso a Comissão se recusasse a fazê-lo, teria que expor, por escrito, os motivos para tal. (PARLAMENTO EUROPEU, 2013a).

Apesar das mudanças, Tsebelis e Garret (2000) argumentam que o procedimento de *co-decisão*, instituído pelo Tratado de Maastricht, não conseguiu surtir os efeitos desejados, pois, na prática, não conseguiu equiparar os poderes do Parlamento e do Conselho no processo legislativo. Isso porque, caso as emendas do PE não fossem aceitas pelo Conselho, caberia a este uma proposta final – do tipo “pegar ou largar” – que, por sua vez, só poderia ser aceita ou vetada pelo Parlamento. Assim, os autores argumentam que o poder de agenda do Parlamento, em comparação ao procedimento de cooperação, foi minado; bem como a possibilidade de políticas pró-integracionistas.²⁰

Anos mais tarde, isso seria corrigido com o Tratado de Amsterdam, que entrou em vigor em 1997. O novo tratado deveria preparar as instituições europeias para a adesão de países da Europa Central e Ocidental, bem como promover uma ampla reforma na Política Agrícola Comum e nos fundos estruturais da UE. Apesar dos esforços, o Tratado não conseguiu seguir a agenda proposta pela Conferência Intergovernamental que discutiu a sua adoção. Ainda assim, houve o alargamento das competências da União em dimensões como a política comunitária de

²⁰ Para uma discussão mais aprofundada do tema, ver Tsebelis e Garret (2000). Vale ressaltar que os autores partem do pressuposto de que tanto o Parlamento quanto a Comissão são mais pró-integracionistas do que o Conselho de ministros. Eles argumentam que o poder de agenda do Parlamento foi minado pelo procedimento de co-decisão I: sob o procedimento de cooperação, o Parlamento conseguia um maior poder na agenda legislativa, pois suas emendas eram apresentadas à Comissão *antes* de chegarem ao Conselho. Segundo os autores, somente com a adoção do procedimento de co-decisão II, com o Tratado de Amsterdam, em 1997, consegue-se equiparar os poderes institucionais do Conselho e do Parlamento como corpos legislativos.

emprego e algumas arenas da cooperação em justiça e assuntos internos. Dado que, em 1995, Áustria, Finlândia e Suécia aderiram ao bloco, e foram iniciadas negociações formais com Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Lituânia, Letônia, Polônia, República Tcheca, Chipre e Malta, reformas institucionais seriam não só desejáveis, como necessárias para receber os novos membros. (MATHIJSEN, 2010).

No que se refere ao processo legislativo, no entanto, o Tratado de Amsterdam contribuiu com alterações importantes. Ao promover uma revisão do procedimento de co-decisão instituído pelo Tratado de Maastricht (“co-decisão I”), o novo Tratado institui o procedimento de “co-decisão II”, em que o Comitê de Conciliação passa a ser, para todos os efeitos, o último estágio da tomada de decisão. A partir de então, caso o Comitê não conseguisse chegar a um acordo entre o Conselho e o Parlamento, a proposta seria prescrita. Com isso, o Parlamento e o Conselho passam a ter poderes verdadeiramente equivalentes no processo legislativo, pois o Conselho deixa de ter a possibilidade de apresentar uma proposta do tipo “pegar ou largar” ao Parlamento. (TSEBELIS; GARRET, 2000). Além disso, o Tratado de Amsterdam expande os domínios da União em que a co-decisão é requerida para adoção de nova legislação, como: a livre circulação de pessoas, a segurança social dos trabalhadores migrantes, cooperação aduaneira, exclusão social, saúde pública, meio-ambiente, cooperação para o desenvolvimento e igualdade social. (AGUIAR NETO, 2012).

Para adequar as instituições europeias a um bloco expandido, no entanto, reformas se faziam necessárias. Assim, no ano de 2001, é adotado o Tratado de Nice, cujo objetivo central consistia na finalização do processo iniciado com o Tratado de Amsterdam: preparar as instituições europeias para uma comunidade expandida – marcada para abril de 2004 – quando passaria de 15 para 25 membros. O bloco, até então composto por França, Alemanha, Itália, Bélgica, Países Baixos, Luxemburgo, Inglaterra, Dinamarca, Irlanda, Grécia, Portugal, Espanha, Áustria, Finlândia e Suécia, seria expandido para englobar Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Lituânia, Letônia, Polônia, República Tcheca, Chipre e Malta. Essa adequação traduziu-se em quatro dimensões principais: composição da Comissão; ponderação dos votos no Conselho; expansão das votações por maioria qualificada; e cooperações reforçadas.

No que se refere à ponderação dos votos no Conselho, houve mudanças significativas. A regra da maioria qualificada no Conselho, instituída pelo Ato Único Europeu, era proporcional à população de cada um dos Estados-membros, ponderada de modo a favorecer os países menos populosos. Até o Tratado de Nice, o Conselho possuía um total de 237 votos disponíveis aos 15 Estados-membros, e a maioria qualificada requeria um total de 169 votos a

favor. No entanto, com a adesão dos dez novos membros, a votação no Conselho passou a requerer um total de 232 dentre 321 votos disponíveis. Ademais, a partir da adoção do Tratado de Nice, é incluída uma *cláusula demográfica*: além dos 169 votos a favor, a decisão tomada terá que representar a maioria de dois terços dos Estados-membros e, pelo menos, 62% da população da União; caso contrário, não poderá ser adotada. (UNIÃO EUROPEIA, 2014a).

Ademais, o Tratado expandiu a regra da maioria qualificada (incluindo a cláusula demográfica) a quase 30 novas áreas da política comunitária, que incluem políticas contra a discriminação, cidadania, políticas de imigração (objeto deste estudo), refúgio e asilo, cooperação judiciária em matéria civil, política comercial comum e indústria. O Tratado de Nice deu, ainda, início às discussões para a elaboração de uma Constituição Europeia, submetida à ratificação por cada um dos Estados-membros em novembro de 2004. O propósito ostensivo da Constituição consistia no provimento de um único documento que substituísse os diversos tratados (Roma, Maastricht, Amsterdam, etc) que estabeleciam, até então, os princípios norteadores das leis da União. (MATHIJSEN, 2010).

Diversos Estados optaram por submeter a Constituição Europeia a referendo, o que resultou, entre outros, em rejeição por parte da França e dos Países-Baixos – ainda que 18 dos então 25 Estados-membros já tivessem aprovado o texto. A rejeição dos países não levou a um abandono de suas disposições, mas sim à sua reelaboração, por meio de um Tratado Reformador, que emendasse e alterasse – sem substituir – os Tratados da União Europeia (Maastricht) e o da Comunidade Europeia. Ratificado por cada um dos Estados-membros da UE, tal tratado – o Tratado de Lisboa – entrou em vigor em 1 de dezembro de 2009 e introduziu uma série de mudanças na legislação do bloco com vistas a reforçar sua legitimidade democrática. (BALE, 2008).

2.2 O Tratado de Lisboa e as Instituições Europeias

As sucessivas mudanças e reformas nos tratados e instituições da União Europeia, ao longo do tempo, buscaram adequá-la a um bloco expandido e uma nova realidade política e econômica, bem como buscavam reduzir o chamado déficit democrático de suas instituições. O Tratado de Lisboa, diferentemente do Tratado da Constituição Europeia proposto em 2004, não substituiu os tratados fundadores do bloco, mas altera-os. Na prática, no entanto, a maioria das mudanças institucionais e políticas da Constituição são mantidas, porém apresentadas de maneira diferente.

Com o novo tratado, a divisão dos Pilares da União é dissolvida e distinguem-se três tipos de competência:

- 1) Competências exclusivas da União, em que a UE é a única capacitada a legislar. Nessas políticas, os Estados-membros limitam-se a aplicar a legislação aprovada pela União (art. 3 TFUE);
- 2) Competências partilhadas, em que tanto a União como os Estados-membros podem adotar atos vinculativos (art. 4 TFUE);
- 3) Competências de apoio, em que a União só poderá interferir de modo complementar ou auxiliar à ação dos Estados membros (art. 6 TFUE).

O Tratado de Lisboa também extingue o termo “Comunidade Europeia”, substituindo-o por “União Europeia”. Ele prevê, ainda, a possibilidade de retirar-se voluntariamente do bloco, disposição essa que não constava explicitamente nos tratados anteriores. Ademais, prevê maior integração em assuntos externos ao criar o cargo de “Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança”, que se faz representar igualmente na Comissão e no Conselho de Ministros. Nomeado pelo Conselho Europeu sob maioria qualificada, em comum acordo com o Presidente da Comissão, o papel do Alto Representante inclui contribuir para uma política comum em matéria de política externa e segurança por meio de propostas submetidas ao Conselho de Ministros e ao Conselho Europeu; e representar a União em diálogos com países terceiros e em organizações internacionais. (UNIÃO EUROPEIA, 2014a).

O Tratado de Lisboa reforça a ação comunitária em matérias relacionadas à Liberdade, Segurança e Justiça, com vistas a consolidar um Espaço Europeu Comum. Para isso, o Tratado separa essas questões em quatro domínios distintos: políticas relativas ao controle das fronteiras, asilo e imigração; cooperação judiciária em matéria civil; cooperação judiciária em matéria penal; e cooperação policial. Desde o Tratado de Maastricht (1992), esses domínios faziam parte do Terceiro Pilar da UE – “Justiça e Assuntos Internos” – em que a tomada de decisão ocorreria, fundamentalmente, de maneira intergovernamental. Com o novo tratado, no entanto, se expressa a possibilidade de intervenção da União nessas arenas. (MATHIJSEN, 2010).

No que se refere às políticas relativas ao controle das fronteiras, asilo e imigração, tema desta dissertação, o Tratado prevê a atribuição de novas competências nessas matérias, de forma a:

Implementar uma **Gestão Comum das Fronteiras Externas** da UE; graças ao reforço da Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas, denominada Frontex; criar um **Sistema Europeu Comum de Asilo**; um sistema deste tipo terá por base um estatuto europeu uniforme e processos comuns de atribuição e recusa de asilo; estabelecer as regras, as condições e os direitos em matéria de **imigração legal**. (UNIÃO EUROPEIA, 2014b)

Fundamentalmente, a reforma busca ampliar o viés democrático do bloco, pautado por três princípios: “igualdade democrática, democracia representativa e democracia participativa”. (UNIÃO EUROPEIA, 2013). Para esse fim, amplia a participação do Parlamento Europeu em dimensões políticas em que o procedimento de co-decisão, que demanda tanto a aprovação do PE quanto do Conselho, é requerido. Tal procedimento – renomeado “processo legislativo ordinário” sob o novo Tratado – passa a reger quase 95% de toda a legislação do bloco, abrangendo, no total, 85 domínios, tais como: livre circulação dos trabalhadores; transportes; aproximação das legislações; política monetária; educação e formação profissional; cultura; política comercial comum; cooperação financeira com países terceiros; ajuda humanitária; cooperação administrativa; turismo; energia; imigração e asilo.

O parecer favorável do PE passa a ser necessário, também, em acordos internacionais que versem sobre domínios abrangidos pelo processo legislativo ordinário. Além disso, reforça o papel dos Parlamentos nacionais, sobretudo no que respeita ao princípio de subsidiariedade: dado que, segundo tal princípio, a União só deverá atuar quando sua ação conjunta for considerada mais eficaz do que ações desenvolvidas no âmbito nacional, caso um terço dos Parlamentos nacionais considerar que uma proposta não obedece a esse princípio, deverá a Comissão reexaminá-la e decidir se a mantém ou não. Caso a maioria absoluta dos Parlamentos nacionais considerar que determinada ação não obedece ao princípio da subsidiariedade e, ainda assim, a Comissão decidir mantê-la, deverá a Comissão expor suas motivações e caberá ao Conselho e ao Parlamento, sob o procedimento legislativo ordinário, decidir se a proposta seguirá ou não. (UNIAO EUROPEIA, 2013).

No que respeita à participação dos cidadãos europeus, o novo Tratado institui a “Iniciativa de Cidadania”, que prevê que

um milhão, pelo menos, de cidadãos da União, nacionais de um número significativo de Estados-membros, pode tomar a iniciativa de convidar a Comissão Europeia a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um ato jurídico da União para aplicar os Tratados. (Art. 12 TFUE).

Tais assinaturas deverão ser recolhidas em pelo menos um quarto dos países-membros e organizadas por um Comitê de cidadãos composto de, no mínimo, sete cidadãos europeus

residentes em sete diferentes Estados-membros. Dessa maneira, os cidadãos da União passam a ter a possibilidade de convidar a Comissão, no uso de suas atribuições, a apresentar uma proposta de legislação em alguma matéria que eles considerem ser cabível. (AGUIAR NETO, 2012).

Dado que o Tratado de Lisboa visa reforçar a legitimidade das decisões adotadas no âmbito da União, o processo legislativo, previsto no artigo 289 do TFUE, institui apenas dois procedimentos para tomada de decisão: o processo legislativo ordinário (anterior processo de co-decisão II); e o processo legislativo especial (anteriores processos de consulta e cooperação).

Como o próprio nome indica, o processo legislativo especial deve ocorrer em dimensões especiais, e o seu modo de funcionamento não prevê, com o novo tratado, modalidades específicas – sendo cada caso definido ao longo das disposições do TUE e do TFUE. Nesses casos, o Conselho é, na prática, o único legislador – a atuação do Parlamento está limitada à consulta ou à cooperação. Com o Tratado de Lisboa, esses procedimentos limitam-se a domínios como o direito de isenções no mercado interno, o direito de concorrência e a adoção de acordos internacionais relativos à Política Externa e de Segurança Comum. (UNIÃO EUROPEIA, 2014a).

Dado que o Tratado de Lisboa alargou os domínios da política comunitária que previam um procedimento legislativo especial para serem decididas sob o procedimento legislativo ordinário, seu texto introduziu cláusulas-ponte para facilitar essa transição em dimensões como: a política externa e de segurança comum; a cooperação judiciária em matéria de direito da família; o domínio ambiental, etc. Essas cláusulas constituem cláusulas-ponte particulares, determinadas a domínios específicos. O Tratado prevê ainda uma *cláusula-ponte geral*, que permite a adoção de um ato legislativo sob condições diferentes das previstas nos tratados, sem que isso implique uma alteração formal em seu texto. Essa cláusula refere-se a dois casos específicos:

- 1) Quando um ato legislativo previr a regra da unanimidade no Conselho da UE, o Conselho Europeu poderá adotar uma decisão que o faça deliberar por maioria qualificada; e
- 2) Quando for prevista a adoção de legislação por meio de um processo legislativo especial, o Conselho Europeu poderá, igualmente, adotar decisão que a torne sujeita ao procedimento legislativo ordinário. (TFUE, 2014).

Em ambos os casos, o Conselho Europeu delibera por unanimidade, sujeito à aprovação do Parlamento Europeu. O objetivo dessa flexibilização é permitir uma melhor adaptação da

legislação e das políticas europeias frente aos novos desafios, bem como melhorar o seu caráter democrático.

As disposições do Tratado de Lisboa propõem alterações consideráveis em quase todas as instituições da UE, o que exige uma abordagem mais aprofundada de suas modificações, sobretudo no que respeita ao Parlamento Europeu. Convém, assim, apresentar as funções de cada uma delas sob o novo tratado separadamente.

2.2.1 O Conselho Europeu

Como visto, o Conselho Europeu é composto pelos chefes de Estado e Governo de cada um dos países-membros da UE, por um Presidente e pelo Presidente da Comissão. O Tratado de Lisboa é o que reconhece, finalmente, o seu caráter institucional, ao clarificar e expressar plenamente o seu papel e funções. O cargo de Presidente do Conselho Europeu foi criado com o novo tratado, que deve ser eleito por uma maioria qualificada para um mandato de dois anos e meio, renováveis. O Presidente fica encarregado de dar continuidade e coerência à agenda e trabalhos da UE que deverá, ainda, apresentar um relatório ao Parlamento Europeu após cada uma de suas reuniões. (BALE, 2008).

Ainda que o Conselho Europeu não exerça funções legislativas, ele é encarregado de definir um calendário com objetivos concretos à União, bem como de definir as suas prioridades políticas e econômicas, que pautam os trabalhos da Comissão, Parlamento e Conselho de Ministros. Suas decisões são tomadas por consenso²¹, a não ser que os Tratados prevejam algum procedimento diferenciado, como é o caso da nomeação do Presidente da Comissão e do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que são indicados por maioria qualificada. (MATHIJSEN, 2010).

2.2.2 A Comissão Europeia

A Comissão Europeia é a instituição encarregada de dar continuidade às operações e procedimentos da União Europeia, comumente denominada como a “guardiã dos Tratados”. Composta atualmente por um presidente – José Manuel Durão Barroso – e 28 comissários, um para cada Estado membro, ela é encarregada de, entre outros: garantir a correta aplicação dos

²¹ O TFUE define que o Conselho Europeu delibera por *consenso*, por isso optou-se por tal nomenclatura. No entanto, a literatura convencional expressa que o consenso é o resultado de determinado processo de tomada de decisão, e não a regra. Nesse sentido, a regra utilizada pelo Conselho para deliberação seria a unanimidade.

Tratados e instituições do bloco; promover o interesse geral da União; executar o orçamento; exercer funções de coordenação e gestão dos programas e ações comunitários. (MATHIJSEN, 2010).

Tanto o Presidente como seus comissários são nomeados pelo Conselho Europeu, sob aprovação do Parlamento, para um mandato de cinco anos, renováveis. Sob o Tratado de Lisboa, no entanto, esse procedimento exige que o Conselho Europeu tenha em mãos os resultados das eleições parlamentares *antes* de designar sua nomeação para Presidente, criando, assim, uma ligação direta com o Parlamento Europeu. Com a criação do cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, há a substituição do antigo Comissário de relações externas pelo Alto Representante, que passa a ser responsável pela política externa da União e, ao mesmo tempo, um dos vice-presidentes da Comissão. (MATHIJSEN, 2010).

Dado que são encarregados de executar, coordenar, gerir e legislar as mais variadas matérias, tanto o Presidente da Comissão como seus comissários não devem representar os seus interesses nacionais, mas os interesses do bloco. Como, na prática, é difícil desvincular totalmente os políticos de seus governos nacionais, o Tratado de Lisboa prevê que, a partir de 2014, o número de membros da Comissão represente apenas dois terços do número total de Estados-membros, com base em um sistema rotativo igualitário, que reflita a variedade geográfica e demográfica do bloco. Esse sistema deverá ser estabelecido pelo Conselho Europeu, por unanimidade, que pode ainda decidir por modificar o número de comissários. (UNIÃO EUROPEIA, 2014a).

No que respeita ao processo legislativo, com o Tratado de Lisboa a Comissão continua a deter o monopólio de iniciar legislação. No entanto, o poder legislativo da instituição sobre o texto final da legislação a ser aprovada reduziu-se significativamente. Tsebelis e Garret (2000) argumentam que, ao longo do tempo, graças às modificações apresentadas acima, a Comissão passou a exercer um controle reduzido na agenda legislativa, se comparado com os procedimentos de consulta e cooperação. Da adoção do Tratado de Roma, em 1957, até o AUE, em 1987, a instituição detinha, sozinha, o poder de agenda da nova legislação. Sob a cooperação, introduzida pelo AUE, ela passou a ter que dividir esse poder com o Parlamento. Sob a co-decisão I, introduzida pelo Tratado de Maastricht (1992), esse poder é transferido para o Conselho e, sob a co-decisão II, introduzida pelo Tratado de Amsterdam (1997), Conselho e Parlamento dividem-no. Ademais, os autores argumentam que “a diminuição da influência legislativa da Comissão será exacerbada no futuro se, como parece provável, mais áreas

temáticas forem trazidas para a co-decisão”. (TSEBELIS; GARRET, 2000, p. 26. Tradução livre).²²

Com efeito, o papel da Comissão Europeia no processo legislativo também é minado a partir do Tratado de Lisboa. No que se refere às políticas de cooperação judiciária em matéria penal ou cooperação policial, a iniciativa pode ocorrer por parte de, no mínimo, um quarto dos Estados-membros. Além disso, tanto o Banco Central Europeu, o Tribunal de Justiça da União Europeia e o Banco Europeu de Investimento podem fazer recomendações e/ou pedidos à Comissão para que esta faça propostas de legislação em determinadas matérias. (PARLAMENTO EUROPEU, 2014).

O Tratado de Nice (2001) e, principalmente, o Tratado de Lisboa (2009), alargaram os domínios em que a co-decisão seria requerida para aprovação de nova legislação. Assim, argumenta-se que o poder de agenda da Comissão no processo legislativo foi minado – principalmente após a adoção do Tratado de Lisboa – enquanto os poderes do Parlamento e do Conselho foram ampliados. A Comissão consegue influenciar na agenda legislativa mais através de canais informais – como assimetrias de informação entre as instituições europeias; persuasão e intermediação de acordos conclusivos – do que pelas regras formais que referem-se à sua participação no processo. (TSEBELIS; GARRET, 2000).

Nesse sentido, observa-se que o Tratado de Lisboa gera alterações relevantes no poder de agenda da Comissão, contribuindo para reduzir o déficit democrático da União Europeia. No que respeita às variáveis propostas por Sartori (1994), isso pode ser observado na futura redução no número de comissários, diminuindo, assim, os custos da tomada de decisão. Ao mesmo tempo, dado que o seu método de constituição ocorre por nomeação – e portanto, menos democrático do que pela via eleitoral – a reforma aumenta a participação do Parlamento Europeu, ao requerer a aprovação deste *após* os resultados das eleições diretas. Finalmente, no que se refere às regras da tomada de decisão, o novo Tratado expande os domínios em que o aval do Conselho e do Parlamento são requeridos para aprovação, limitando, assim, a participação da Comissão no processo legislativo e aumentando a participação da instância diretamente eleita – o Parlamento Europeu.

²² *The lessening of the Commission's legislative influence will only be brought under the reformed codecision.* (TSEBELIS; GARRET, 2000, P. 26).

2.2.3 O Conselho da União Europeia ou Conselho de Ministros

O Conselho da União Europeia, ou Conselho de Ministros, foi estabelecido pelo Tratado de Roma, em 1957. Apesar de ser uma instituição da União Europeia, cada um de seus Estados-membros se faz representar na instituição por um de seus ministros ou secretários, o que a torna, ao mesmo tempo, uma instituição supranacional e intergovernamental. (MATHIJSEN, 2010).

Desde o Tratado de Roma, o Conselho foi criado para atuar como o Poder legislativo da União, encarregado de aprovar as propostas submetidas pela Comissão. Até o Ato Único Europeu (AUE), o Conselho deliberava sob unanimidade, o que conferia a qualquer um dos Estados-membros o poder de bloquear alguma legislação que fosse de encontro aos seus interesses. Entretanto, quando o AUE entrou em vigor, em 1987, uma parte significativa da legislação começou a ser deliberada sob maioria qualificada, procedimento que abarcou ainda mais dimensões da agenda política da União com os tratados de Maastricht, Amsterdam e Nice. Isso permitiu, assim, o desbloqueio da tomada de decisão no nível comunitário, já que promove uma modificação nas regras com vistas a facilitar a tomada de decisão no âmbito da União.

Com o Tratado de Lisboa, a regra de votação ponderada à população dos países, respeitada a cláusula demográfica, é substituída por uma regra de “dupla maioria”: a decisão será tomada se reunir pelo menos 55% dos Estados-Membros que, simultaneamente, representem ao menos 65% da população da União. Assim, é atribuído um voto a cada Estado-membro, respeitando-se o respectivo peso demográfico. Para compor uma “minoridade de bloqueio”, de modo a vetar a decisão, são necessários ao menos quatro Estados-membros que representem, no mínimo, 35% da população. Esse novo sistema, no entanto, será adotado somente a partir de primeiro de novembro de 2014²³; até lá, permanece o sistema de votação do Tratado de Nice. (Art. 237 TFUE).

Com a adesão da Bulgária e Romênia em 2007, e da Croácia, em 2013, a repartição dos votos para votação por maioria qualificada no Conselho é identificada no quadro abaixo: dos 352 votos possíveis, uma maioria qualificada requer no mínimo 260 votos a favor, de uma maioria de dois terços dos Estados-membros, que representem ao menos 62% da população do bloco.

²³ Ainda assim, até 31 de março de 2017, qualquer Estado-membro poderá solicitar, conforme o caso deliberado, que uma decisão seja tomada segundo as regras do Tratado de Nice.

QUADRO 2 – A repartição dos votos no Conselho Europeu (até novembro de 2014)

País	Votos atribuídos
Alemanha, França, Itália e Reino Unido	29
Espanha e Polónia	27
Romênia	14
Países Baixos	13
Bélgica, Grécia, Hungria, Portugal e República Tcheca	12
Áustria, Bulgária e Suécia	10
Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Finlândia, Irlanda e Lituânia	7
Chipre, Eslovênia, Estónia, Letónia e Luxemburgo	4
Malta	3
TOTAL	352
MAIORIA QUALIFICADA	260

Fonte: CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2014.

Com o Tratado de Lisboa, a regra da maioria qualificada é aplicada a todos os domínios da União, salvo em matérias como a fiscalidade, a segurança social, a política externa, defesa e cooperação policial, nas quais é exigida a unanimidade. Outra modificação refere-se à transparência: até então, o Conselho poderia deliberar e votar os atos legislativos em reuniões secretas. Assim, todo o processo se torna acessível ao público em todos os seus estágios, o que já era o procedimento usual nas votações do Parlamento Europeu.

Com o aumento da transparência, a instituição da regra da maioria qualificada a quase todas as arenas políticas da União e a equiparação dos poderes do Conselho e do Parlamento sob o procedimento legislativo ordinário, o Conselho de Ministros passou por mudanças que, a exemplo da Comissão, reforçam o viés democrático do bloco.

2.2.4 O Parlamento Europeu (PE)

O Parlamento Europeu foi, como visto, a instituição que mais sofreu modificações no que respeita à sua participação no processo legislativo. À época do Tratado de Roma, ele constituía instância de carácter meramente consultivo no processo legislativo: a Comissão propunha e o Conselho adotava a legislação. O Ato Único Europeu (1987) introduziu o procedimento de cooperação, o que permitiu ao Parlamento propor emendas à Comissão antes desta propor nova legislação ao Conselho, ganhando, com isso, maior poder de agenda no processo legislativo. (TSEBELIS; GARRET, 2000). O Tratado de Maastricht (1992), por sua

vez, introduziu o procedimento de co-decisão I, que, na prática, não conseguiu equiparar os poderes institucionais das duas instâncias. Com a introdução da co-decisão II, pelo Tratado de Amsterdam (1997), Conselho e Parlamento têm que negociar a legislação proposta em pé de igualdade, sem qualquer vantagem *a priori* de uma ou outra instituição. Desde então, o Parlamento pode vetar incondicionalmente qualquer decisão tomada pelo Conselho.

A tabela abaixo resume a participação legislativa do Parlamento Europeu ao longo do tempo, e apresenta suas principais características.

TABELA 2 – A participação do Parlamento Europeu no processo legislativo

Procedimento Legislativo	Período de implementação	Características do Processo
Consulta	Tratado de Roma (1957), renomeado ‘processo legislativo especial’, pelo Tratado de Lisboa (2009).	Comissão propõe e o Conselho adota (ou não) a legislação. O PE pode propor emendas e emitir o seu parecer ao Conselho
Cooperação	Ato Único Europeu (1987), renomeado ‘processo legislativo especial’, pelo Tratado de Lisboa (2009).	Parlamento pode propor emendas à proposta da Comissão, antes de sua submissão ao Conselho de Ministros.
Co-Decisão I	Tratado de Maastricht (1992), substituído pelo procedimento de co-decisão II.	Conselho não pode rejeitar emendas do Parlamento aceitas pela Comissão, mas deve estabelecer um “Comitê de Conciliação” para discutí-las. Se o Comitê de Conciliação não conseguir chegar a um acordo, o Conselho apresenta uma proposta do tipo “pegar ou largar” ao Parlamento, que só poderá vetá-la se a maioria absoluta de seus membros votarem contra a adoção da nova legislação.
Co-Decisão II	Tratado de Amsterdam (1997), renomeado ‘processo legislativo ordinário’, pelo Tratado de Lisboa (2009).	Se o Comitê de Conciliação não conseguir atingir um acordo entre o Parlamento e o Conselho, a proposta de legislação é prescrita.

Fonte: Elaboração própria

Ao assumir que a legitimidade democrática de um sistema representativo deve ser concebido da mesma maneira nos níveis nacional e supranacional, o método de constituição por sufrágio universal e direto para um mandato de cinco anos (temporário) torna o Parlamento uma instituição mais democrática e representativa do que o Conselho de Ministros, o que justifica o aumento de seus poderes institucionais ao longo do tempo. Por ser a única instituição constituída pela via eleitoral, argumenta-se ser racional fortalecer o Parlamento Europeu de forma a tornar a União Europeia mais responsiva às demandas de seus cidadãos.

Com efeito, o Parlamento passou a exercer, juntamente ao Conselho, cada vez mais funções legislativas, que atualmente abrangem:

- 1) O estabelecimento de comissões temporárias de inquérito, a pedido de pelo menos $\frac{1}{4}$ de seus membros, para investigar possíveis contravenções e má administração na implementação da Lei da União. Essas comissões não se limitam às atividades das instituições da UE, mas também a possíveis ações dos Estados-membros no processo de implementação dessas leis;
- 2) O direito de designar um Ombudsman (ou Defensor do Povo) após cada eleição parlamentar pelo período de seu mandato (passível de renomeação), encarregado de receber, de qualquer cidadão da União ou que nela legalmente resida, demandas relativas à má administração nas atividades de suas instituições;
- 3) O direito de obter respostas orais ou escritas de questionamentos feitos à Comissão, ao Conselho e/ou ao BCE por alguma de suas comissões, partidos ou, no mínimo, 37 de seus membros;
- 4) Função orçamentária: encarregado de finalizar o orçamento da UE mediante a votação do programa orçamentário comunitário juntamente ao Conselho. Até a adoção do Tratado de Lisboa, o Parlamento poderia apresentar emendas no que respeita os gastos obrigatórios, mas a competência última acerca desse tipo de despesa competia ao Conselho, enquanto os gastos não-obrigatórios constituíam competência exclusiva do Parlamento. A partir de 2009, no entanto, essa distinção é desfeita e ambos os órgãos tornam-se igualmente responsáveis pela adoção do orçamento total;
- 5) O poder de destituir os membros da Comissão por meio de uma Moção de Censura, caso entre em discordância com suas atividades²⁴;

²⁴ É interessante notar que a moção de censura nunca foi utilizada. No entanto, em 1999, a simples ameaça de seu uso levou à renúncia de todos os membros da Comissão Santer, seis meses antes da expiração de seu mandato.

- 6) O poder de eleger o Presidente da Comissão, bem como de aprovar os seus membros a partir de um voto de consentimento;
- 7) A possibilidade de requerer, à Corte de Justiça, uma revisão acerca da legalidade das leis da União. (MATHIJSEN, 2010).

O Tratado de Lisboa foi o que mais reforçou o papel do PE enquanto co-legislador, que passou a ter poderes ampliados relativamente a mais de 40 novas áreas administrativas²⁵. Dessa forma, o Parlamento fica em pé de igualdade ao Conselho, que representa os governos nacionais dos Estados-membros da UE em diversas dessas áreas. Os procedimentos de co-decisão II, que requerem a aprovação tanto do Conselho quanto do Parlamento, deixam de ser a exceção para tornarem-se o sistema deliberativo da maioria das áreas políticas da União, renomeado “procedimento legislativo ordinário”. Na prática, isso significa que nenhuma das instituições - Parlamento ou Conselho – poderá adotar qualquer legislação sem consentimento da outra. (AGUIAR NETO, 2012).

O processo legislativo ordinário determina, claramente, o seu *modus operandi*, que ocorre da seguinte forma:

1) **Iniciativa**

- Por iniciativa própria, a pedido de outras instituições, ou na sequência de uma Iniciativa de Cidadania, a Comissão Europeia elabora propostas legislativas, frequentemente após consultas públicas.
- Ainda que o direito de iniciativa permaneça com a Comissão, tanto o Parlamento quanto o Conselho de Ministros (deliberando por maioria absoluta em ambas as casas) podem pedir à Comissão que ela lhes apresente propostas; caso o pedido seja negado, a Comissão deverá fornecer, por escrito, a sua justificativa.
- Em matérias de cooperação judiciária em matéria penal e de cooperação policial, um grupo de ao menos um quarto dos Estados-membros também poderá pedir propostas da Comissão.
- Uma vez concluída, a proposta é transmitida, simultaneamente, ao Parlamento Europeu, ao Conselho de Ministros e aos Parlamentos nacionais de cada um dos Estados-membros. Os Parlamentos nacionais têm até oito semanas para se

²⁵ As áreas sujeitas ao processo legislativo de co-decisão passaram de 44 (como estabelecidas no Tratado de Nice) para 85.

manifestarem acerca da subsidiariedade da proposta. (PARLAMENTO EUROPEU, 2013b).

2) Primeira Leitura:

- Uma vez no Parlamento Europeu, o Presidente transmite a proposta a uma ou mais comissões especializadas, a depender do assunto do texto. Um relator é designado no âmbito da(s) comissão(ões), que irá elaborar um projeto de relatório que contenha alterações no texto proposto. O relator irá acompanhar a tramitação da proposta durante todo o processo.
- Uma vez devidamente emendada –com propostas de outros deputados – no âmbito da comissão designada, a proposta é levada em plenário, onde será devidamente deliberada e votada. O texto resultante desse processo será a posição do PE em primeira leitura, que pode aceitar a proposta da Comissão sem modificações ou introduzir alterações. Findado esse processo, a posição do Parlamento é transmitida ao Conselho de Ministros.
- Embora a preparação da posição do Conselho ocorra de forma simultânea à preparação do Parlamento, o primeiro só poderá apresentar o seu parecer formal *após* a posição do Parlamento em primeira leitura.
- O Conselho pode aprovar a posição do Parlamento (caso em que o ato é adotado), ou promover alterações no texto. Neste caso, o texto resultante constitui a posição do Conselho, que é transmitida ao Parlamento para uma segunda leitura.
- Não existem prazos específicos para a primeira leitura de nenhuma das duas instituições, conquanto elas sejam encorajadas a trocar informações acerca do andamento dos trabalhos e calendário das negociações. (PARLAMENTO EUROPEU, 2013b).

3) 2ª Leitura:

- Uma vez analisada a posição do Conselho, o Parlamento dispõe de três meses²⁶ para emitir o seu parecer. O processo da segunda leitura é semelhante ao da primeira leitura, com a diferença de que o texto a ser analisado é a posição do Conselho em primeira leitura, e não a proposta da Comissão.

²⁶ O prazo para emissão do parecer do Parlamento Europeu em segunda leitura pode ser expandido para 4 meses, caso o PE ou o Conselho assim requisitarem.

- Antes de levada a plenário, a posição do Conselho é encaminhada à comissão competente, que elabora uma *recomendação* para a posição do Parlamento. Na segunda leitura – diferentemente da primeira – não há pareceres de outras comissões. Uma vez concluída, a recomendação é levada a plenário para votação.
- Sob regra de maioria absoluta, caso o Parlamento aprove a posição do Conselho, ou não tome qualquer decisão dentro do prazo estabelecido, o ato é adotado de acordo com a posição do Conselho em primeira leitura. Caso o Parlamento rejeite a posição do Conselho, o ato não é adotado e o processo é encerrado.
- Caso o Parlamento proponha alterações à posição do Conselho em primeira leitura, ele irá transmitir o novo texto ao Conselho para uma segunda leitura.
- Diante do texto emendado pelo Parlamento em segunda leitura, o Conselho dispõe de três meses para examinar o texto emendado e emitir o seu parecer. Caso aceite todas as emendas feitas pelo Parlamento, o ato é adotado. Caso discorde das alterações, o Presidente do Conselho, de comum acordo com o Presidente do PE, convoca uma reunião do Comitê de Conciliação. (PARLAMENTO EUROPEU, 2013b).

4) Conciliação

- O Comitê de Conciliação do processo legislativo ordinário segue as modalidades do processo de co-decisão II: composto por um número idêntico de membros do Conselho e do Parlamento, disporá de seis semanas para deliberar acerca de um texto conjunto, com base nas decisões de cada uma das instâncias decisórias em segunda leitura.
- Caso o Comitê de Conciliação não consiga estabelecer um texto comum, o ato é encerrado e o ato legislativo não é adotado. Caso um acordo seja feito, o texto resultante é transmitido simultaneamente ao Parlamento Europeu e ao Conselho para terceira leitura. (PARLAMENTO EUROPEU, 2013b).

5) Terceira Leitura

- O texto conjunto, resultante do processo de conciliação, é votado no Conselho e em plenário no Parlamento. Nessa fase, alterações ao texto estabelecido pelo Comitê de Conciliação não são possíveis, e ambas as instituições possuem seis semanas para deliberação e votação.

- Caso ambas as instituições aprovem o projeto legislativo comum, o ato é então adotado. Caso uma delas ou ambas o rejeitem, ou não se pronunciarem no prazo estabelecido, a legislação não é adotada e só poderá ser reiniciada com uma nova proposta da Comissão. (PARLAMENTO EUROPEU, 2013b).

Dessa forma, percebe-se como os poderes do Conselho e do Parlamento são verdadeiramente equiparados, por meio do processo legislativo ordinário, fortalecendo, assim, o viés democrático da União.

2.3 Os avanços democráticos do Tratado de Lisboa: ilusão ou realidade?

Não isentas de críticas, as reformas instituídas pelo Tratado de Lisboa almejavam acomodar e coordenar procedimentos que permitissem o bom funcionamento de uma União expandida. No entanto, como mencionado, a destituição da arquitetura institucional dos três pilares e a possibilidade de discussões no nível comunitário para a consolidação de uma Política Externa e de Segurança comum, por exemplo, vem sendo alvo de críticas de alguns países, que alegam ser a unificação de procedimentos nessas matérias problemática.²⁷ Aguiar neto (2012) pondera, por exemplo, que o alto número de assinaturas exigidas para desencadear o processo de iniciativa popular pode prejudicar a sua eficácia, dadas as dificuldades logísticas e operacionais de se obtê-las. Ademais, argumenta que a maior participação dos Parlamentos nacionais no controle da subsidiariedade pode vir a prejudicar algum país membro, sobre o qual recaiam potenciais prejuízos. Apesar disso, ao menos no que se refere à implementação de um sistema de *checks and balances*, o Tratado avançou significativamente ao ampliar o processo legislativo ordinário – e conseqüentemente, a participação do PE – a novas dimensões da política comunitária.

Como visto, a ampliação e generalização da participação política dos cidadãos na esfera política é condição necessária para o exercício da democracia, e o Legislativo aparece, assim, como um fórum de articulação de vontades e demandas. (MILL, 1948). No caso da UE, o fortalecimento do Parlamento Europeu como instituição legislativa reforça sua legitimidade democrática que busca, no limite, responder às preferências de seus cidadãos e reduzir o chamado déficit democrático de suas instituições.

²⁷ Sobre as mudanças do Tratado de Lisboa e as controvérsias acerca da unificação de procedimentos para uma Política Externa e de Segurança Comum, ver Blockmans e Wessel (2009).

Com o Tratado de Lisboa, não só foram alargados os domínios em que o processo legislativo ordinário passa a ser o procedimento usual, como se alargou a regra da maioria qualificada para votação no Conselho de Ministros; instituiu-se a possibilidade de iniciativa de cidadania para proposta de legislação pela Comissão; e minou-se a sua participação no processo, que consegue influenciar cada vez menos no texto final do ato a ser adotado. Houve, assim, modificação nas regras da tomada de decisão que fortalecem a instituição diretamente eleita – o Parlamento Europeu – o que, segundo Sartori (1994), é condição necessária para o exercício da democracia de grandes números.

Por outro lado, com a expansão desse sistema, novas e controversas arenas políticas passarão sob o crivo de ambas as instituições. Como apontado por Marsh (1998), as eleições para o Parlamento Europeu constituem prioridades de segunda ordem para os cidadãos, se comparadas às eleições nacionais. No entanto, à medida que a instituição ganha mais poderes institucionais, um potencial *tradeoff* pode ocorrer: esperar-se-á que os eleitores tornem-se mais atentos ao processo eleitoral no PE e, por essa razão, elejam deputados menos pró-integracionistas, já que, em sua maioria, os cidadãos europeus são menos entusiasmados com o projeto europeu do que os seus respectivos governos. Nesse sentido, argumenta-se que um procedimento democrático poderia, na realidade, gerar um resultado mais conservador. (TSEBELIS; GARRET, 2000).

Com efeito, o objetivo de fortalecer o Parlamento Europeu, ao longo do tempo, consistiu em reduzir o déficit democrático da União. Com o Tratado de Lisboa e a expansão e consolidação do processo legislativo ordinário para novas dimensões políticas da União, reforça-se ainda mais o viés democrático do bloco, alargando as dimensões em que o parecer do Conselho e do Parlamento são requeridos.

Por outro lado, ao fortalecer a instituição diretamente eleita na adoção de nova legislação comunitária,

Isso pode levar o Parlamento a usar seus novos poderes de forma a retardar ou reverter o ritmo da integração europeia. O aprofundamento da democratização foi sempre pensado como uma parte central do projeto de integração europeu. Mas, ironicamente, reduzir o déficit democrático pode, na realidade, retardar a integração no futuro. (TSEBELIS; GARRET, 2000, p. 28. Tradução livre).²⁸

²⁸ *This may lead Parliament to use its new powers in ways that slow down or roll back the pace of European integration. Increased democracy has long been thought of as a central part of the European Integration Project. But, ironically, reducing the democratic deficit may in fact retard integration in the future.*

Ora, mas e quais serão os resultados observados quando tomamos a política migratória europeia como objeto de análise? Até o Tratado de Lisboa, o Parlamento era dotado de caráter meramente consultivo em questões migratórias. A partir de então, no entanto, o processo legislativo ordinário passa a reger essas questões, em que o Parlamento tem não somente uma opinião, como também uma posição. Coincidentemente, entre o período de assinatura do Tratado (2007) e posterior ratificação (2009), a crise financeira mundial chega à Europa no ano de 2008, gerando desemprego, incerteza e falta de confiabilidade em suas instituições. Até que ponto isso explicaria uma conjuntura crítica, inóspita ao desenvolvimento de uma política migratória no nível da União?

O capítulo seguinte buscará identificar as razões e posteriores consequências da crise financeira no continente europeu, bem como as mudanças na composição do Parlamento Europeu antes e depois do fenômeno. Se, por um lado, houve modificações nas regras da tomada de decisão, instituídas pelo Tratado de Lisboa, que fortalecem a única instituição diretamente eleita do bloco, por outro argumenta-se que as *preferências* dos cidadãos foram alteradas em um contexto de recessão econômica, resultando em diretrizes mais conservadoras em determinadas arenas como a imigração.

No capítulo final, serão analisadas as posições dos parlamentares europeus no que se refere à harmonização (ou não) da política migratória: terá o Parlamento dificultado a adoção de uma política migratória europeia mais democrática, em um contexto de crise e composição conservadora?

3 CRISE NA ZONA DO EURO: MUDANÇAS NA COMPOSIÇÃO PARLAMENTAR

No capítulo anterior, foram identificadas as modificações proporcionadas pela mais recente reforma realizada no funcionamento e nas instituições da União Europeia: o Tratado de Lisboa (2009). No que respeita ao Parlamento Europeu, única instância decisória diretamente eleita do bloco, sua participação no processo legislativo foi ampliada a novos domínios da política europeia, passando a dividir com o Conselho de Ministros poder de decisão em uma série de arenas – a imigração inclusive – sob o chamado *procedimento legislativo ordinário*. Assim, argumentou-se que, do ponto de vista das regras, o Tratado de Lisboa conseguiu, em parte, reduzir o chamado déficit democrático da UE.

Tsebelis e Garret (2000) argumentam que, à medida que o Parlamento Europeu ganha mais poderes institucionais, os cidadãos tornam-se mais alertas à sua posição na política europeia. Assim, diante de contextos adversos, seria racional que os cidadãos votassem em políticos menos otimistas com o processo de integração da União Europeia, resultando em uma composição mais conservadora. Consequentemente, o Parlamento Europeu poderia usar seus novos poderes de forma a frear tal processo, dificultando a adoção de legislação em matérias mais “sensíveis” aos cidadãos.

No que se refere à política migratória, com as novas regras do Tratado de Lisboa o Parlamento passa a dividir com o Conselho de Ministros o poder de legislar acerca dessas questões, incrementando o viés democrático do bloco. Por outro lado, ao analisar-se o resultado dessa política, deve-se levar em consideração não somente as *regras* da tomada de decisão, como também as *preferências* dos cidadãos, que, como eleitores, escolhem os candidatos que representam mais fidedignamente os seus interesses.

Mas o que pode ter contribuído para uma mudança nas preferências dos cidadãos? O ano de 2008 – anterior à entrada em vigor do Tratado de Lisboa e das últimas eleições para o Parlamento Europeu – foi marcado por uma das crises financeiras mais severas da história da humanidade. Iniciada nos EUA e alastrada para quase todos os países do mundo, seus desdobramentos ainda não são claros. Ainda assim, foi a partir de então que a União Europeia – e sobretudo a Zona do Euro – entraram em uma grave recessão econômica e aumento do desemprego, colocando em cheque a própria existência do bloco. (CLAESSES et al, 2010).

Este capítulo trata dos reflexos da crise financeira no continente europeu, e argumenta acerca de suas consequências e efeitos adversos. Definida como uma conjuntura crítica, em que a convergência de diversos fatores acaba por abalar o equilíbrio da economia e da política de determinada sociedade (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012), argumenta-se que o fenômeno

tenha contribuído para alterações nas preferências dos cidadãos, sobretudo em função do aumento do desemprego e da falta de confiança nas instituições europeias. Com efeito, isso levou a um aumento da direita na composição do Parlamento Europeu que, com poderes ampliados em mais arenas da política europeia, passa a ter uma relevância ainda maior no processo legislativo da União. (McELROY; BENOIT, 2011).

3.1 A União Econômica e Monetária

Ao final da Segunda Guerra Mundial, a abertura comercial representava uma maneira de os países europeus e o Japão se recuperarem da debilidade industrial causada pelo conflito. Com efeito, a origem da atual União Europeia com a Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA), em 1952, unificava o mercado de carvão e de aço de França, Alemanha, Itália, Bélgica, Luxemburgo e Países-Baixos, aproximando suas economias e dinamizando o comércio entre eles. Com o passar do tempo e a consolidação do mercado interno europeu, ampliou-se a demanda por serviços financeiros e a movimentação das corporações multinacionais, cuja atuação foi facilitada através da livre circulação de bens, pessoas, serviços e capital. Isso levou os Estados, por todo o mundo, a envolverem-se menos com a gestão da economia no sentido estrito e aumentarem os incentivos para operações financeiras diversificadas, priorizando a dinâmica internacional em detrimento das políticas financeiras domésticas. (HELLEINER, 1996).

Com efeito, a globalização dos mercados financeiros globais nas últimas décadas desenvolveu-se e intensificou-se em uma velocidade assustadora a partir dos anos 60. Nos anos 90, com o fim da Guerra Fria e o avanço desse fenômeno nas mais diversas arenas – economia, política e sociedade – a intensificação do capital financeiro global e as transações globais também se fortaleceram e tomaram proporções inimagináveis.

Na Europa, o fim da Guerra Fria conferiu novo dinamismo ao processo de integração: a queda do muro de Berlim e a reunificação da Alemanha, em 1990, contribuíram para que a adoção do Tratado de Maastricht, de 1992, tenha incorporado aspectos mais políticos da integração (vide capítulo 2). Ademais, o Tratado instituiu uma União Econômica e Monetária (UEM) na região e, eventualmente, a adoção de uma moeda única. (BALE, 2008).

Na prática, o estabelecimento da União Econômica e Monetária (UEM) já havia sido iniciado em 1998, quando o Conselho Europeu – então presidido por Jacques Delors – confirmou o objetivo de estabelecer-se a UEM de forma progressiva, em três fases distintas. A primeira delas, iniciada a partir de 1990, consistia na liberalização completa dos fluxos de

capitais dos países o que, na prática, abolia todas as restrições à livre circulação de capitais entre os Estados-membros. Essa fase durou até o final de 1993, e possibilitou maior cooperação entre os Bancos Centrais dos então Estados-membros e maior convergência na área econômica. A partir de então, os governos deveriam evitar déficits excessivos em suas balanças comerciais, bem como iniciar o processo que levaria à independência de seus respectivos Bancos Centrais. (MATHIJSEN, 2010).

A segunda fase da UEM, posterior à ratificação do Tratado de Maastricht, reforçava a convergência econômica e a coordenação das políticas monetárias por meio da criação do Instituto Monetário Europeu (IME), em 1994. A principal função da nova instituição consistia em preparar o estabelecimento do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC), que, por sua vez, seria o responsável pela condução da política monetária comum e posterior introdução da moeda única. O IME evidenciava o caráter transitório da integração do bloco, já que a condução das políticas monetárias continuava a ser competência das autoridades nacionais; ainda assim, ele proporcionou um fórum de troca de informações e ideias úteis, necessárias à evolução para a fase final da UEM. (BANCO CENTRAL EUROPEU, 2014).

A terceira e última fase da UEM, iniciada em 1999, consistiu na criação do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC) e do Banco Central Europeu (BCE). O SEBC – composto pelos Bancos Centrais dos Estados-membros mais o Banco Central Europeu – teria como principais funções definir e implementar uma política monetária única, bem como administrar e gerir as reservas cambiais externas dos Estados-membros. A partir de então, houve a fixação irrevogável das taxas de câmbio das moedas dos 11 Estados-Membros que participariam da União Monetária, e o Euro foi introduzido. Até então a UE era composta por 15 Estados-membros, dos quais 11 optaram por adotar a moeda em suas economias: Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos e Portugal. Esses países compunham, assim, a Zona do Euro.

Sediado em Frankfurt, o Banco Central Europeu substituiu o Instituto Monetário Europeu, e seu principal objetivo é manter a paridade do poder de compra do Euro, bem como sua estabilidade. Com efeito, o BCE é a única instituição com poder de autorizar a emissão de papel-moeda no âmbito da União e de estabelecer uma taxa de juros que se aplica a todos os Estados que adotam o Euro como moeda oficial. A partir de primeiro de janeiro de 2002, o Euro viria a substituir definitivamente as moedas nacionais dos países supracitados, cujas moedas correntes cessaram sua existência a partir de 30 de junho do mesmo ano. (MATHIJSEN, 2010).

3.2 A crise financeira de 2008: dos Estados Unidos para o mundo

Mathijssen (2010) argumenta que a introdução do Euro implicou modificações relevantes, não somente do ponto de vista econômico e financeiro, mas – principalmente – do próprio processo de integração da União Europeia. Isso porque os Estados deixavam de definir as suas políticas monetárias nacionais, cuja transferência de soberania a uma instituição supranacional – o Banco Central Europeu – significava, na prática, que a integração regional dificilmente poderia ser revertida. Ademais, novos Estados juntaram-se à Zona do Euro (ZE) com o passar do tempo: Grécia (2001), Eslovênia (2007), Chipre (2008), Malta (2008), Eslováquia (2009), Estônia (2011) e Letônia (2014), estreitando ainda mais as relações entre os membros.

O objetivo da União Europeia é, na realidade, que todos os países utilizem o Euro como moeda oficial – ainda que a Dinamarca e o Reino Unido possuam uma opção de exclusão, que não os obriga a substituir suas moedas nacionais. Os demais países que se encontram fora da ZE ainda não conseguiram cumprir as condições requeridas pelo Banco Central Europeu para a conversão de suas moedas, que incluem a estabilidade dos preços e das taxas de câmbio, o controle da inflação e a solidez das finanças públicas. (COMISSÃO EUROPEIA, 2014).

Uma vez dentro da ZE, o controle da taxa de juros fica a cargo do Banco Central Europeu, que exige medidas fiscais conservadoras e flexibilidade no mercado de trabalho, privando os Estados de uma importante ferramenta de controle econômico. Ademais, uma vez que tenham adotado o Euro como moeda oficial, os Estados assinam o Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), que limita seus respectivos déficits comerciais a, no máximo, 3% do PIB. Na prática, no entanto, isso não impediu que as economias mais frágeis e endividadas do bloco continuassem a gastar em políticas sociais e de emprego, cuja “penalidade” consistiu em nada mais do que advertências e censuras. (BALE, 2008).

Com efeito, entre os anos 1990 e 2007, a Europa registrou quase duas décadas de crescimento econômico considerável, a taxas de desemprego relativamente estáveis.²⁹ A consolidação do mercado europeu interno levou ao crescimento do emprego em setores como a construção civil e a tecnologia da informação, beneficiadas pela livre circulação de bens, serviços, pessoas e capital. No entanto, a partir do final de 2007, o que se iniciou como uma crise no mercado imobiliário dos Estados Unidos acabou por se mostrar mais problemático do

²⁹ A taxa de desemprego nos países membros da UE ocorreu de formas diferentes, mas, ao considerar o desemprego no bloco como um todo, houve relativa estabilidade da taxa até o ano de 2008, quando a crise atingiu mais fortemente os países europeus.

que se esperava. Em setembro de 2008, com a quebra do banco americano Lehman Brothers, a crise teria o seu marco e o seu caráter global ficaria evidente, com perdas bilionárias em bolsas de valores por todo o mundo. (CLAESSENS *et al*, 2010).

Na Europa, as tentativas do Banco Central Europeu de manter a liquidez dos bancos foram insuficientes diante da crise de liquidez global, e os países da Zona do Euro – privados de instrumentos de política monetária como o controle da liquidez e da taxa de juros – aumentaram os seus déficits em balanças comerciais. Conseqüentemente, houve queda na produção industrial e nos salários, e o aumento do desemprego em grande parte dos países europeus, levando a uma crise da dívida soberana no bloco. (MARELLI *et al*, 2012).

Em países como Portugal, Irlanda, Grécia e Espanha – os famosos “PIGS” – a adoção da moeda única significou, na prática, que tanto os Governos como o setor privado poderiam obter crédito a taxas irrisórias, ao mesmo tempo em que o Banco Central Europeu assegurava a credibilidade de seus ativos no mercado internacional. Quem imaginaria que poderia haver risco de inadimplência por parte de um país adepto a uma moeda tão forte e estável como o Euro? (LAPAVITSAS *et al*, 2012).

O sucesso [do Euro] durou alguns anos, impulsionando a *financialisation* global da economia internacional, "bolhas" de todos os tipos na periferia (especialmente no mercado imobiliário bancário e no consumo privado alimentado pelo crédito), acompanhadas pelos desempenhos nas exportações e empréstimos gigantescos por parte do centro. O aumento das desigualdades sociais, a destruição ambiental e o enfraquecimento da capacidade produtiva dos "losers" - essas desvantagens desagradáveis permaneceram nos bastidores. (LAPAVITSAS *et al*, 2012, p. 14. Tradução livre).³⁰

Ainda que a crise de 2008 tenha tido início nos Estados Unidos com as especulações bancárias no mercado imobiliário, em países como o Reino Unido, a Espanha, a Irlanda e os países do Leste Europeu (note-se, todos membros da Zona do Euro), o *boom* nos preços de moradias já havia alertado os economistas para o perigo de flutuações cíclicas na atividade econômica, já que a probabilidade de uma crise ocorrer aumenta quando se experimenta uma rápida expansão crediária. (CLAESSENS *et al*, 2010).

Nos EUA, o *boom* no crédito de imóveis associou-se ao declínio em padrões de empréstimo de fundos, conhecidas como corretagem *prime*. Nesse setor, por meio de ativos de pensão e seguros, bem como de obrigações como hipotecas e dívidas inseguras, os bancos

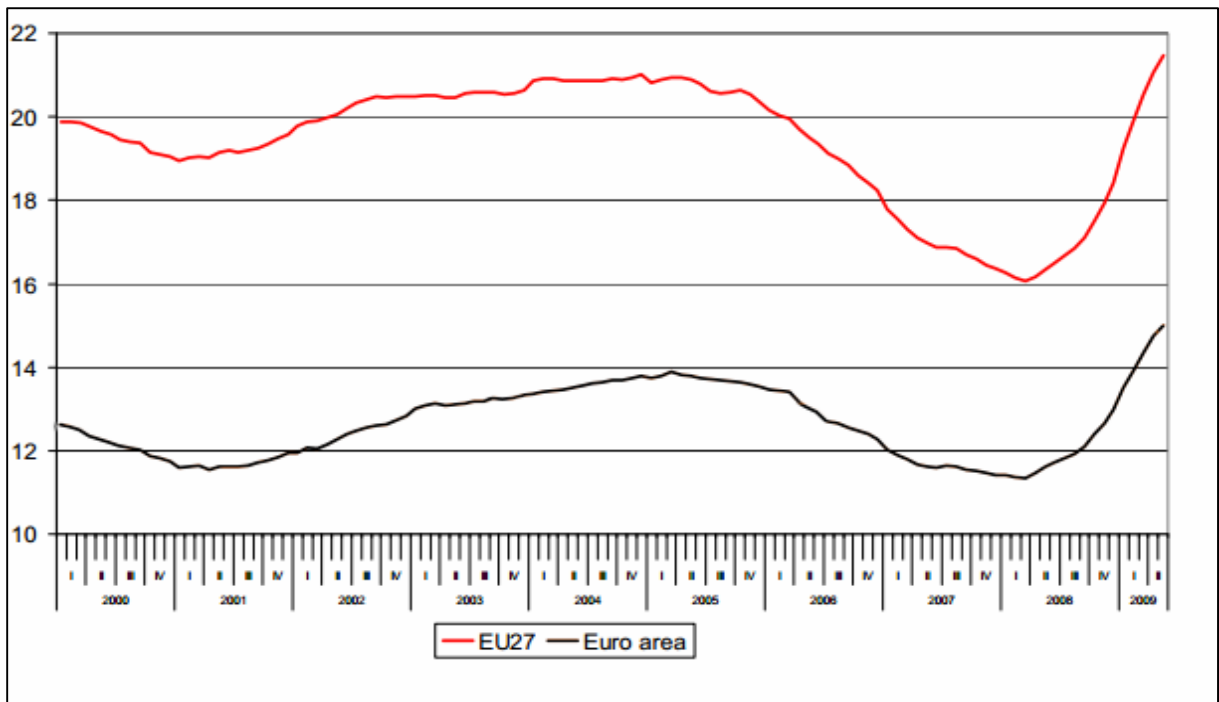
³⁰*The success lasted a few years, boosting the overall financialisation of economies internationally, 'bubbles' of all kinds in the periphery (specially in real state, banking and credit-fuelled private consumption), accompanied by export performances and gigantic lending flows from the core. Rising social inequalities, environmental destruction, weakening of the productive capacity of the 'losers' – this unpleasant downside remained backstage.*

começaram a participar diretamente do financiamento de imóveis, gerando lucros surpreendentes com a especulação. Tais atividades de negociação significavam que os bancos poderiam comprar e vender ativos reais e financeiros para explorar possíveis variações de preço, cuja lógica se espalhou para gerar bolhas nos preços de ativos. Assim, esses bancos entravam em algum mercado específico, lucravam com a especulação – inflando a bolha – e depois se retiravam, estourando-a. (GOWAN, 2009).

A bolha que gerou a crise de crédito imobiliário nos EUA, portanto, repousava no próprio sistema financeiro, e não apenas no mercado imobiliário. Até o ano de 2008, alimentou-se a crença de que a força da economia americana era resultado de suas instituições de livre-mercado, e não “o resultado de um crescimento alimentado por dívidas, auxiliado por tendências destrutivas no sistema financeiro” (GOWAN, 2009, p. 66). Mundialmente, a liberalização dos mercados de crédito e a crescente integração dos mercados financeiros foram determinantes para a rápida intensidade e severidade da crise. O aumento nos preços de ativos – levando a *booms* de crédito – resultou em dívidas excessivas por parte dos países que, por meio de empréstimos marginais em diferentes partes do mundo, levaram ao risco sistêmico. (CLAESSENS *et al*, 2010).

Ainda que a crise tenha ocorrido de formas diferentes ao redor do globo, países que inflaram bolhas de especulação em ativos financeiros de maneira veloz, ou que estavam com altos déficits em suas balanças comerciais, foram mais rapidamente atingidos do que outros. Não só nos EUA, como na Irlanda, nos países bálticos e na Espanha, as bolhas do mercado imobiliário contribuíram para que o desemprego nessas regiões tenha sido mais alto. Em outros, como nos Países Baixos e na Dinamarca, o desemprego foi menor –graças a, entre outros, uma forte legislação trabalhista. (MARELLI *et al*, 2012). Ainda assim, entre o último trimestre de 2008 e o meio do ano de 2010, a taxa de desemprego na UE (entre os então 27 países membros) atingiu cerca de 7 milhões de cidadãos, chegando a 9,7% - o maior valor registrado desde o ano 2000. No que se refere à Zona do Euro (ZE), a tendência foi a mesma, atingindo cerca de 3,7 milhões de pessoas até o meio do ano de 2010. Entre os jovens, a taxa de desemprego chegou a 21,1% em 2010 na UE, e 20,9% entre os países da Zona do Euro. (EUROSTAT, 2013).

O gráfico abaixo aponta as taxas de desemprego entre o ano 2000 e 2009 tanto na União Europeia como na Zona do Euro. Observa-se que, a partir do final de 2008, há um crescimento considerável de pessoas desempregadas, tanto na UE quanto na Zona do Euro.

GRÁFICO 2 – Número de Pessoas desempregadas (em milhões) entre 2000 e 2009

Fonte: HJMAN, 2009.

No âmbito nacional, os países com as taxas de desemprego mais altas foram a Espanha (18%) e a Letônia (17,1%), enquanto nos Países Baixos e na Áustria essas taxas não passaram de 3,4% e 4,8%, respectivamente. Ainda assim, houve um crescimento na média total entre os países do bloco europeu. Na Espanha, argumenta-se que isso se deveu ao alto número de contratos temporários entre os trabalhadores, o que atingiu fortemente o setor da construção civil e de manufaturados. No entanto, também houve aumento do desemprego em países como a Alemanha, Itália, Grécia e Portugal. (EUROSTAT, 2013).

Lapavitsas *et al* (2012) argumentam que a crise do endividamento dos chamados PIGS, sobretudo a partir de 2009, evidenciou a disparidade regional entre os membros da Zona do Euro: enquanto a Alemanha, apesar das diversidades, conseguiu manter a resiliência de sua economia, Portugal, Irlanda, Grécia e Irlanda mergulharam em uma contínua recessão e aumento do desemprego. Isso resultou na redução da renda dos indivíduos; pressão nos governos para aumentar os gastos em benefícios sociais e perda de receitas fiscais. No entanto, de forma a socorrer os governos da recessão, as ações tomadas pelo Banco Central Europeu incluíam fortes medidas de austeridade, como o corte de salários e dos gastos públicos, combinadas ao aumento de impostos.

Ainda que tais providências visassem reduzir as necessidades de financiamento público por parte dos Estados, a oposição dos trabalhadores a elas contribuiu para agitações públicas e

sociais, greves e paralisação. Ademais, nos países com economias mais fortes – como Alemanha e França – houve forte oposição para o resgate dos Estados mais endividados. No conjunto, essas medidas levaram a um maior ceticismo com relação aos benefícios da União Econômica e Monetária – e, no limite, da própria União Europeia.

Supõe-se que as instituições da Zona do Euro são mais do que simples argumentos técnicos para sustentar o Euro como moeda corrente doméstica e internacional. No entanto, isso resultou em implicações sociais e políticas mais profundas. Elas [as instituições] protegeram os interesses do capital financeiro ao reduzir a inflação, fomentar a liberalização e garantir operações de resgate em tempos de crise. Mas também pioraram a posição da mão-de-obra, comparada ao capital. (LAPASAVITAS *et al*, 2012, p.4. Tradução livre).³¹

Com efeito, a crise de 2008 teve impactos mais profundos e perversos do que qualquer outra desde a Grande Depressão de 1929, e seus desdobramentos ainda não estão claros. Globalmente, o modelo do sistema financeiro americano – sobretudo a política do *laissez faire* e do Estado mínimo na economia – demonstrou-se insustentável, e o governo teve que agir para impedir a quebra dos bancos. Na Europa, a fragilidade da estrutura financeira e bancária da UE mostrou-se perigosa, pois as normas da União encorajaram os bancos a crescer além do que seus Estados pudessem salvá-los, ao mesmo tempo em que insistiam na livre-concorrência. (GOWAN, 2009).

3.2.1 Os impactos da crise no continente europeu

Não é objetivo desta pesquisa fornecer uma explicação exaustiva para as causas e possíveis consequências da crise financeira global iniciada em 2007, mas tão somente argumentar acerca de seus efeitos adversos. Caracterizada como uma conjuntura crítica (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012), argumenta-se que a crise levou à convergência de diversos fatores que perturbaram o equilíbrio político e econômico da UE. Entre os anos de 2008 e 2009, por exemplo, o Produto Interno Bruto (PIB) de países como a Romênia e a Letônia caiu em mais de 25% em termos reais. Na Grécia, o déficit orçamentário chegou a 13,6% do PIB no ano de 2009; na Irlanda, 11,6%; em Portugal, 9,4%; e na Espanha, 11,2%. O desemprego – como

³¹*It is apparent that the institutions of the eurozone are more than plain technical arguments to support the euro as domestic common currency as well as world money. Rather, they have had profound social and political implications. They have protected the interests of financial capital by lowering inflation, fostering liberalisation, and ensuring rescue operations in times of crisis. They also have worsened the position of labour compared to capital.*

mencionado anteriormente – registrou aumento considerável em todo o bloco. Não obstante, as medidas de austeridade utilizadas pela União para resgatar as economias mais endividadas contribuíram para o aumento da insatisfação popular, já que incluíam cortes em gastos sociais, governamentais e aumento de impostos. (D'AGOSTINI, 2010).

Os efeitos adversos da crise levaram a uma contração de 4% da economia europeia no ano de 2009, cuja profunda e abrangente recessão foi a pior registrada desde o final da Segunda Guerra Mundial. (EUROBARÔMETRO, 2009a). No que se refere ao mercado de trabalho, especificamente, pesquisas conduzidas pelo Eurobarômetro³², em 2009, registraram a alta preocupação dos cidadãos europeus com essas questões: mais de seis em cada dez cidadãos europeus acreditavam que o pior da crise ainda estaria por vir. Ademais, apontaram que 57% dos cidadãos europeus esperavam um aumento da discriminação em função de raça e origem étnica no mercado de trabalho. Em alguns países como a Grécia, a Eslovênia e a Finlândia, esse índice chegou a 80%. O relatório mostrou, ainda, que os europeus esperam que seus respectivos governos despendam menos recursos destinados a políticas de combate à discriminação. (EUROBARÔMETRO, 2009b).

A confiança dos europeus nas instituições da União Europeia também foi afetada pela crise. Pesquisas do Eurobarômetro de julho de 2009 apontaram que houve uma redução da confiança dos europeus no Parlamento Europeu, mesmo a poucos meses de suas eleições: 45% dos entrevistados afirmaram expressar confiança no PE (note-se, seis pontos percentuais a menos do que em 2008), enquanto os que afirmaram não confiar na instituição saltaram de 31%, em 2008, para 37%, em 2009. A tendência se confirmou na Comissão Europeia: 42% dos entrevistados afirmaram confiar na instituição (cinco pontos percentuais a menos que em 2008), e 36% afirmaram não confiar (seis pontos percentuais a mais do que em 2008). (EUROBARÔMETRO, 2009c).

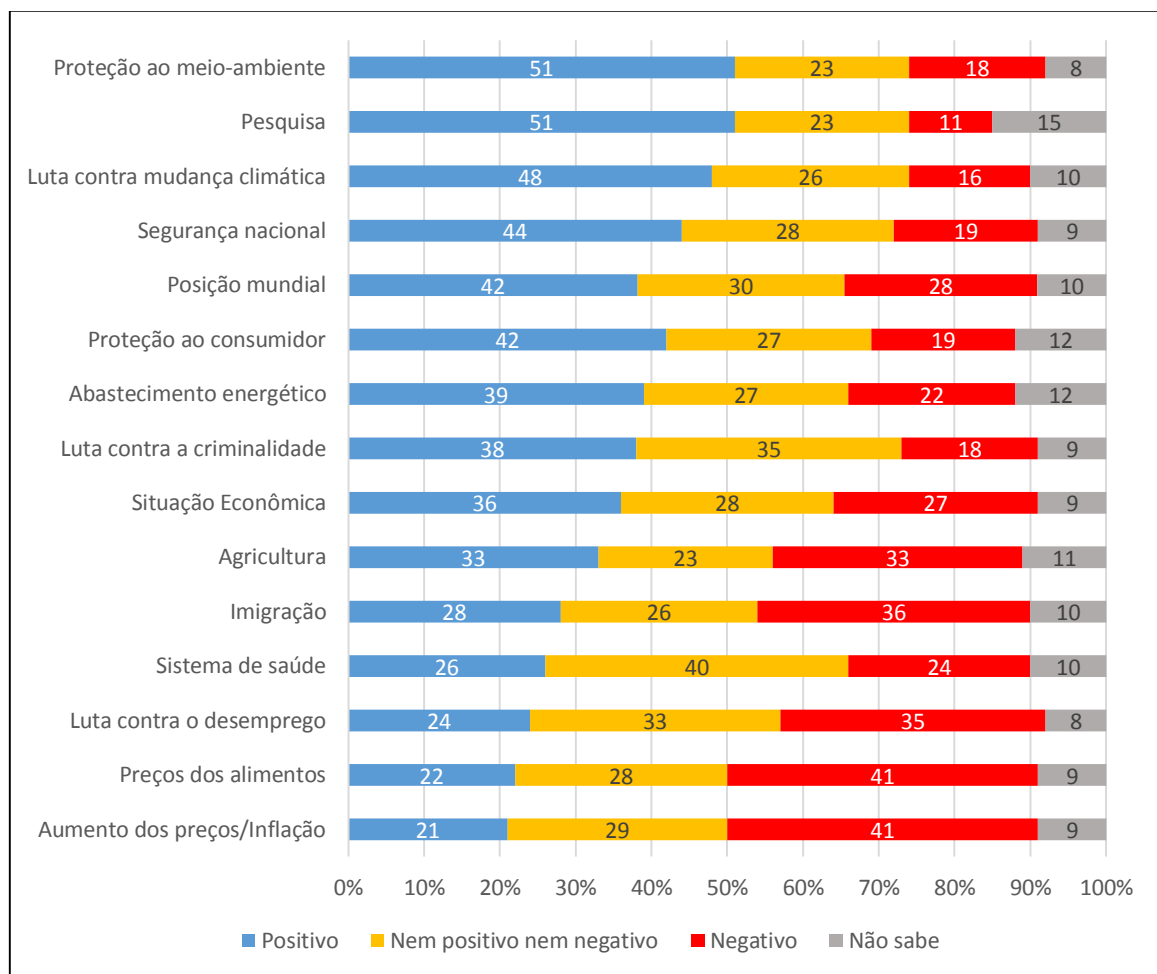
Quando perguntados acerca da confiança no Banco Central Europeu – o símbolo da União Econômica e Monetária – pela primeira vez o número de cidadãos europeus que afirmaram não confiar na instituição foi mais alto do que os que confiavam: 40% *versus* 39%, respectivamente. Ademais, quando entrevistados acerca do papel da União Europeia em quinze dimensões políticas nacionais, os europeus informaram acreditar que a UE tem um papel positivo em áreas como mudança climática (48%) e abastecimento energético (39%). No entanto, afirmaram acreditar que a União tem um papel negativo em dimensões relevantes como o impacto na inflação e aumento dos preços (41%), imigração (36%) e o combate ao

³² O Eurobarômetro é um instrumento de pesquisa de opinião dos cidadãos europeus acerca dos mais variados assuntos, mantido pela Comissão Europeia desde 1979.

desemprego (35%). Ademais, em virtude da crise, a proporção de cidadãos que consideram o desemprego como o maior problema enfrentado por seus países cresceu consideravelmente: de 26%, em 2008, para 45%, em 2009. (EUROBARÔMETRO, 2009c).

O gráfico abaixo aponta os domínios políticos questionados pela pesquisa do Eurobarômetro acerca do impacto da UE nessas questões. De modo geral, em meio à crise econômica, os europeus ficaram mais críticos com relação ao papel positivo do bloco nas mais variadas matérias.

GRÁFICO 3: O papel da UE em arenas políticas nacionais



Fonte: EUROBARÔMETRO, 2009c.

Vale ressaltar que há diferenças de resultado entre os países, mas, ao considerar os então 27 membros do bloco (já que a Croácia tornou-se membro somente em 2013), alguns resultados apontam para um maior ceticismo dos cidadãos acerca do papel da União Europeia em dimensões políticas relevantes. Ao contrastar esses resultados com pesquisas do ano de 2007, mais cidadãos acreditam ter a UE um papel negativo em políticas como o aumento dos preços

e da inflação (36% em 2007; 41% em 2009); o combate ao desemprego (24% em 2007; 35% em 2009); e a situação econômica (20% em 2007; 27% em 2009). Note-se que essas dimensões são mais ou menos diretamente relacionadas aos efeitos adversos da crise. Nas demais políticas, os resultados mantiveram-se mais ou menos estáveis, com melhora da imagem do bloco na proteção do meio-ambiente, pesquisa e luta contra a mudança climática. Somente em uma arena não diretamente relacionada à crise houve maior ceticismo com relação ao papel da UE – a imigração, vista como uma arena em que a atuação da UE é mais negativa (36%) do que positiva (28%).

Diante de um quadro tão adverso, o que se poderia esperar das eleições para o Parlamento Europeu em 2009?

3.3 A composição do Parlamento Europeu

Como demonstrado no capítulo dois, as mudanças institucionais ocorridas na União Europeia buscaram tornar o bloco mais democrático e adequado a comportar novos Estados-membros. Entre outros, para tal finalidade, a UE incorporou o sufrágio universal e direto para o Parlamento Europeu, em 1979 (BALE, 2008), garantindo um sistema minimamente democrático representativo – em que existe a possibilidade, para cada indivíduo, de votar naquele representante que irá legislar e governar de acordo com os interesses da coletividade.

Com efeito, de acordo com Sartori (1994), a representação é o meio utilizado para se reduzir tanto os custos internos – inerentes ao próprio processo decisório – como os riscos externos, que geram prejuízos àqueles afetados pela decisão. Nesse sentido, o autor aponta três variáveis para demonstrar de que forma isso ocorre: 1) o número de decisores; 2) o método de constituição da instância decisória e 3) as regras para tomada de decisão.

A evolução institucional da União Europeia conferiu ao Parlamento Europeu, ao longo do tempo, maior poder de agenda na legislação comunitária. Sendo a única instituição cujo método de constituição ocorre pela via eleitoral para um mandato de cinco anos (e, portanto, de natureza temporária), argumenta-se que o PE constitui a instituição mais democrática e representativa do bloco, se comparada ao Conselho de Ministros ou à Comissão Europeia. Ademais, instituídas as regras do Tratado de Lisboa, novas dimensões da política europeia passaram a ser regidas pelo chamado procedimento legislativo ordinário, em que o aval tanto do Parlamento quanto do Conselho são necessários. Dessa forma, esperar-se-ia um caráter mais democrático das decisões tomadas no âmbito da União Europeia.

No entanto, ao se analisar as decisões tomadas pelo PE, deve-se levar em consideração não somente o fato de que sua composição é estabelecida por um procedimento democrático, como também as preferências dos cidadãos europeus – e, portanto, dos eleitores. Diante de um quadro recessivo adverso, aumento do desemprego e falta de confiabilidade em suas instituições – em função da crise – argumenta-se que as preferências dos indivíduos foram alteradas. Mas de que forma isso se refletiu na composição parlamentar?

Não obstante a contínua participação do Parlamento Europeu no processo legislativo, o próprio comparecimento do eleitorado decresceu ao longo dos anos (BALE, 2008), tendo as eleições de 2009 registrado o menor comparecimento desde que foi adotado o sufrágio universal e direto na instituição, em 1979. Nessas eleições, a participação limitou-se a 43% do eleitorado. (DEUTSCHE-WELLE, 2009).

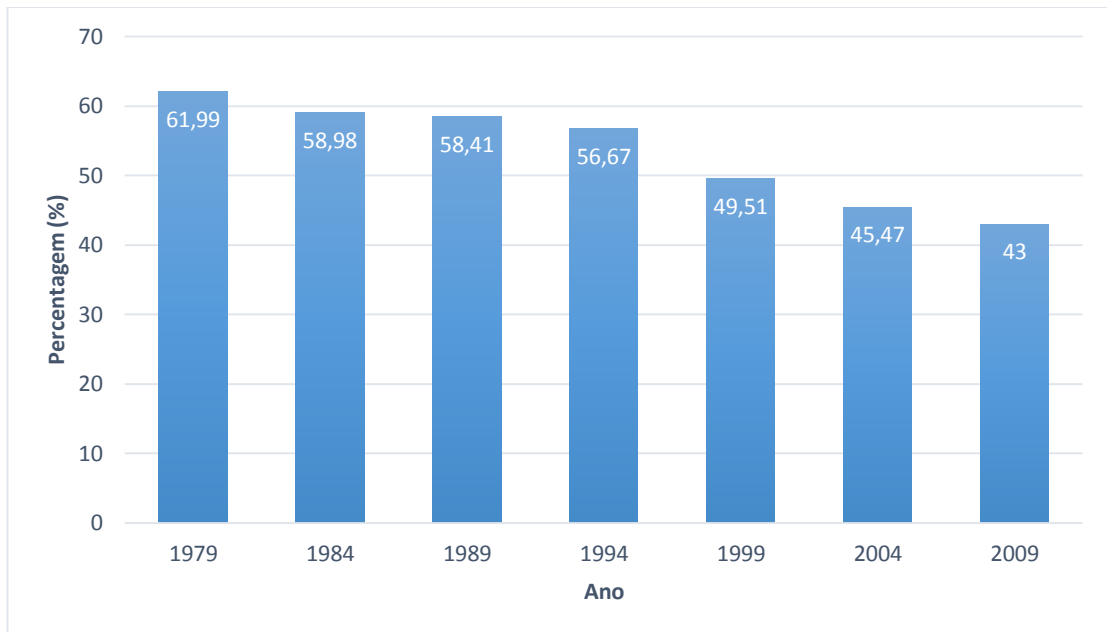
A literatura convencional classifica as eleições europeias como “disputas nacionais de segunda-ordem” (REIF; SCHMITT, 1980; EIJK; FRANKLIN, 1996). De acordo com essa definição, as eleições para o PE constituem eleições secundárias – e, portanto, menos relevantes – do que a disputa no âmbito nacional, bem como constituem disputas *nacionais*, e não *europeias*. Nesse sentido, essas eleições seriam utilizadas pelos cidadãos como alertas de suas preferências políticas nacionais, ou como forma de expressar sua insatisfação com os governantes nacionais em exercício. No caso de insatisfação popular, esperar-se-ia que os partidos nacionais no poder, à época de eleições para o PE, recebessem uma fatia menor da porcentagem de votos nas eleições europeias, pois os cidadãos votariam em candidatos da oposição. De acordo com tal argumento, as eleições europeias serviriam como uma forma de “punição” aos governantes nacionais quando há descontentamento dos cidadãos com seus representantes. Disso resulta que a participação do eleitorado nessas eleições é menor, e que os partidos dispõem menos tempo e recursos para as campanhas, se comparadas às eleições nacionais para cargos executivos.

O pressuposto fundamental da ‘teoria da segunda-ordem’ é que qualquer deserção dos partidos no poder nas eleições do PE ocorre, principalmente, em função de políticas domésticas, sejam elas relativas à popularidade geral do governo, desempenho econômico ou votos sinceros em partidos menores, ao invés de uma avaliação dos candidatos baseada em preocupações específicas à União Europeia. (HOBOLT *et al*, 2009, p. 95).³³

³³ *The key assumption of the second-order theory is that any defection from governing parties in EP elections is primarily due to an evaluation of parties on the basis of domestic politics, be it general government popularity, economic performance or sincere voting for smaller parties, rather than an evaluation of candidates on the basis of concerns specific to the European Union.*

No entanto, quando se parte do pressuposto da racionalidade dos atores, pode-se interpretar a apatia nas eleições europeias como uma forma dos cidadãos sinalizarem uma queda no apoio ao próprio processo de integração da União. Nesse sentido, as disputas para o Parlamento Europeu seriam – cada vez mais – relacionadas à União Europeia em si, e não a disputas no âmbito doméstico. Isso implica que há uma estreita conexão entre as escolhas dos cidadãos e a governança na UE, tipicamente tida como inexistente. (HOBOLT *et al*, 2008). Diante de um quadro recessivo adverso e medidas de austeridade agressivas, argumenta-se ser racional que os europeus não compareçam às urnas eleitorais como uma forma de sinalizar sua insatisfação com a União. Assim, esse comportamento pode ser entendido no contexto do próprio processo de integração da União Europeia, e não somente como um reflexo de preocupações domésticas. Não se discorda do argumento de que as eleições para o PE sejam de segunda-ordem – se comparadas às eleições nacionais – mas tão somente que dimensões relativas à União Europeia também importam.

Ao considerar os cidadãos votantes, Ferrara e Weishaupt (*apud* HIX; MARSH, 2004) argumentam que os partidos políticos que dão maior importância a questões europeias, de forma positiva ou negativa, tendem a se sair melhor nas eleições para o PE do que aqueles que não o fazem. Além disso, demonstram que partidos declaradamente contrários à maior integração do bloco tendem a obter mais votos nas eleições europeias do que em eleições nacionais. Com efeito, a despeito das inovações institucionais do bloco, que conferiram maior poder ao Parlamento Europeu em mais dimensões da política europeia, a participação do eleitorado em suas disputas regrediu – como ilustrado no gráfico abaixo.

GRÁFICO 4: O comparecimento do eleitorado no PE (1979-2009)

Fonte: Parlamento Europeu, 2014.

Paradoxalmente, à medida que o PE foi ganhando mais poderes institucionais – com a introdução dos procedimentos de co-decisão I (com o Tratado de Maastricht, em 1992), co-decisão II (com o Tratado de Amsterdam, em 1997) e processo legislativo ordinário (com o Tratado de Lisboa, em 2009) – a participação do eleitorado, percentualmente, reduziu-se. Note-se que nas eleições de 2009, o ano em que o Tratado de Lisboa entrou em vigor e o Parlamento passou a legislar sobre a maioria das arenas políticas da União, registrou-se a mais baixa participação de sua história – de apenas 43%. Com efeito,

Se a participação eleitoral é uma medida do envolvimento político dos cidadãos e o seu entendimento é de que, ao participarem, os cidadãos podem afetar resultados variados, o declínio nas taxas de participação é perturbador. A baixa participação nas eleições para o Parlamento Europeu é uma manifestação do chamado “déficit democrático” que assola a UE. Isso é paradoxal, já que o impacto da UE na vida cotidiana dos europeus está a aumentar, e não diminuir. (CREPAZ; STEINER, 2009, p. 291. Tradução livre.)³⁴

Ao se analisar as eleições para o Parlamento Europeu, no entanto, deve-se levar em consideração não somente a participação dos cidadãos na escolha de seus representantes, como também a composição resultante da votação. Em outras palavras: apesar da apatia do eleitorado,

³⁴ *If voter turnout is a measure of the political involvement of the citizenry and their belief that by participating they can affect various outcomes, the declining turnout rates are disturbing. [...] The low turnout to the elections of the European Parliament is one manifestation of the often cited “democracy deficit” that plagues the EU. This is paradoxical insofar as the impact of the EU on the daily lives of Europeans is increasing rather than decreasing.*

quem está no governo *importa*. Com efeito, o PE não somente provê uma estrutura de tomada de decisão com efeitos vinculativos, como também cria uma arena onde os representantes eleitos podem articular suas posições de modo a modificar a direção política do bloco de acordo com seus interesses.

A sabedoria convencional argumenta que a combinação de convergência política e fenômenos econômicos adversos leva, inexoravelmente, a um aumento da apatia e a alternativas mais extremas. (BALE, 2008). Assim, espera-se que, diante de um contexto de crise e recessão, a direita tenha se fortalecido, se comparada a composição parlamentar antes e após a crise. A seção seguinte elucida as principais diferenças da composição parlamentar resultante das eleições de 2004 e 2009 segundo dois eixos analíticos: um eixo relativo ao espectro político esquerda-direita para questões sociais e econômicas, e um eixo relativo ao apoio ou desaprovação à integração da União Europeia.

3.3.1 As eleições de 2004

2004 consistiu em um ano de mudanças relevantes na União Europeia, que registrou a maior expansão de sua história – passou de 15 para 25 membros. Pela primeira vez em sua história, o bloco incorporou países da Europa Oriental, pertencentes à antiga União Soviética: Estônia, Letônia, Lituânia, Polônia, República Tcheca, Eslováquia, Hungria e Eslovênia, além de Chipre e Malta. A incorporação desses países, com menor desenvolvimento relativo e defasagens em áreas como tecnologia e infraestrutura, modificou a composição do bloco e evidenciou a necessidade de mudanças institucionais relevantes. (BALE, 2008).

As eleições para o Parlamento Europeu em 2004 aconteceram cerca de um mês após o alargamento, ocorrido em primeiro de maio do mesmo ano. De forma a garantir a participação de todos os cidadãos em uma União alargada, a Comissão Europeia havia organizado, desde 2002, reuniões com peritos eleitorais dos Estados-membros para aprimorar o sistema de intercâmbio de informações entre eles, bem como apresentou comunicações aos países para que eles garantissem a inscrição tempestiva de todos os cidadãos nos cadernos eleitorais. (COMISSÃO EUROPEIA, 2014b).

Recorde-se que as eleições de 2004 transcorreram após a instituição do Tratado de Nice, em 2001, que alargou as prerrogativas do então procedimento de co-decisão a novas arenas da política europeia. Apesar disso, o comparecimento do eleitorado limitou-se a 45,47% dos cidadãos. Vale ressaltar que as eleições para o Parlamento Europeu obedecem a procedimentos nacionais, definidos por cada país individualmente. Os cidadãos votam em candidatos

pertencentes a partidos políticos nacionais que se organizam em grupos políticos transnacionais no Parlamento Europeu, de acordo com as plataformas políticas mais próximas das suas. Como resultado das eleições de 2004, sete grupos políticos representaram mais de 180 partidos políticos dos 25 Estados-membros, como apontado na tabela abaixo.

TABELA 3: A distribuição dos grupos políticos no PE (2004)

Grupo Político	Abreviatura	Nº Assentos
Partido Popular Europeu (Democrata – Cristãos)	PPE	294
Partido dos Socialistas Europeus/Socialistas e Democratas	S&D	232
Aliança do Democratas e Liberais pela Europa	ALDE	66
Esquerda Unitária Europeia/Esquerda Nórdica Verde	GUE-NGL	55
Verdes/Aliança Livre Europeia	G-EFA	47
União para a Europa das Nações	UEN	30
Europa das Democracias e das Diferenças	EDD	17
Não Inscritos	NI	44

Fonte: McELROY, BENOIT, 2008.

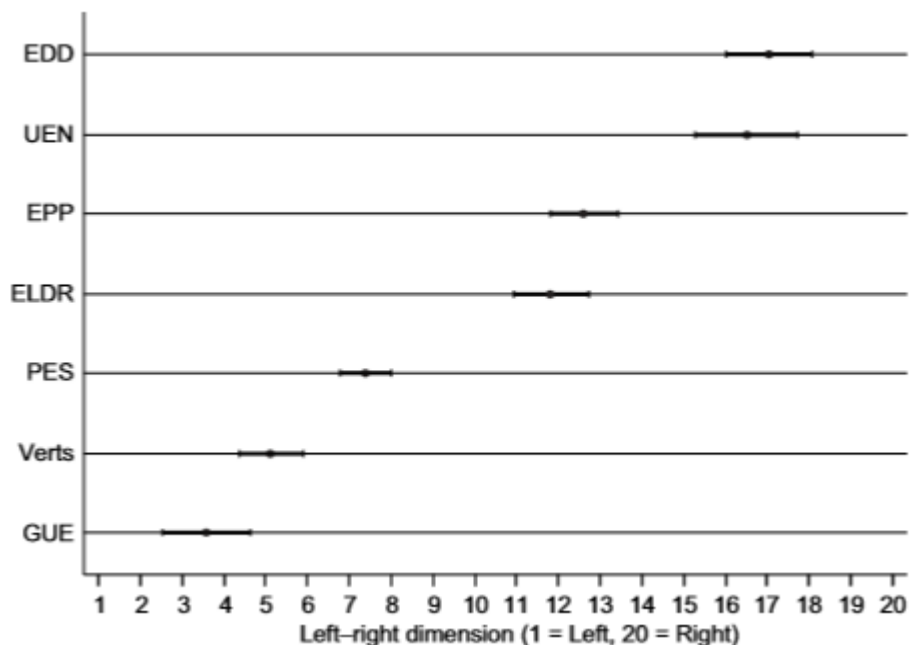
Cada um dos grupos políticos do Parlamento Europeu formula suas próprias posições políticas, definidas de acordo com as demandas e preferências dos partidos membros. Uma vez formuladas, essas posições atuam como norteadoras da atividade legislativa do Parlamento; os novos membros devem, assim, concordar em seguir a posição política do grupo. Em torno dos grupos políticos, compostos por membros diretamente eleitos, transcorre a competição política no âmbito da União, e organizam-se as comissões parlamentares e demais recursos legislativos. (McELROY, BENOIT, 2007).

No que se refere à definição das preferências políticas desses grupos, McElroy e Benoit (2007) identificam posições em duas dimensões: a primeira relativa ao espectro esquerda-direita para dimensões sociais e políticas como o aumento dos gastos *versus* a redução de impostos; políticas sociais liberais ou conservadoras em questões como homossexualismo, aborto e eutanásia; e políticas a favor do crescimento *versus* políticas ambientalmente conscientes. A segunda é relativa a questões do processo de integração da União Europeia, como a atuação da autoridade da União e o controle nacional *versus* políticas mais federalistas.

Ao considerar-se que há congruência entre as posições políticas dos partidos nacionais e dos grupos políticos transnacionais, infere-se que a dimensão esquerda-direita e a integração da União Europeia formam dois eixos analíticos distintos da competição política, tanto no âmbito nacional quanto no transnacional. (McELROY; BENOIT, 2007).

De acordo com os eixos sugeridos, as eleições de 2004 identificaram os grupos políticos da seguinte forma: à esquerda do espectro político, posicionou-se o GUE-NGL, seguido pelos Verdes. Os três grupos com maior representatividade no Parlamento – o Partido dos Socialistas Europeus (S&D), o ALDE e o Partido Popular Europeu (PPE) – ocuparam posições de centro-esquerda, centro e centro-direita, respectivamente. À direita do espectro apareceram a União para a Europa das Nações (UEN), seguida pela Europa das Democracias e das Diferenças (EDD), cujos resultados foram praticamente os mesmos segundo os eixos sugeridos. O gráfico abaixo aponta a disposição dos grupos no espectro esquerda-direita, após as eleições parlamentares de 2004.

GRÁFICO 5 – A disposição dos Grupos do PE para questões econômicas (2004)



Fonte: McElroy; Benoit, 2007.

No que se refere às questões relacionadas à autoridade e instituições da União Europeia, observa-se um padrão distinto da orientação esquerda-direita dos grupos políticos. Os grupos mais pró-integracionistas são o Partido dos Socialistas (S&D) e o ALDE, favoráveis à ideia de uma Europa federal, seguidos pelo Partido Popular Europeu (PPE) e pelos Verdes, respectivamente. O grupo da Esquerda Nórdica (GUE-NGL) posicionou-se bem ao centro

dessas questões. Por outro lado, o UEN e o EDD posicionaram-se contra a ideia de uma Europa Federal e a favor de uma Europa de uma União de Estados-membros, em que fossem reduzidas as arenas políticas em que a União Europeia poderia tomar decisões comuns. (McELROY; BENOIT, 2007).

Para a questão migratória, os grupos posicionaram-se à esquerda e à direita do espectro ideológico, deixando um vazio ao centro. Mais à esquerda do espectro, posicionaram-se, respectivamente, os Verdes, a Esquerda Nórdica (GUE-NGL), o ALDE e os Socialistas (S&D). À direita do espectro, posicionou-se o Partido Popular Europeu (PPE), e, na extrema direita, o UEN e o EDD. Com relação à preocupação ambiental, todos os grupos posicionaram-se mais ao centro do espectro, com exceção dos Verdes, posicionados mais à esquerda. (McELROY; BENOIT, 2007).

As pesquisas conduzidas por McElroy e Benoit (2007) também questionaram acerca da importância de cada uma das dimensões políticas europeias para os grupos políticos, quais sejam: a questão econômica (tributação *versus* gastos e desregulamentação); questões relacionadas à autoridade da UE (Europa Federal *versus* Europa de Estados-nações); imigração e meio-ambiente. Os resultados apontaram que a questão econômica despontou como a mais relevante, seguida por questões relacionadas à autoridade da União Europeia. A imigração despontou como a terceira dimensão mais relevante. Questões ambientais e sociais (como políticas liberais relacionadas ao homossexualismo, aborto e eutanásia) posicionaram-se, na média, como as menos importantes.³⁵

3.3.2 As Eleições de 2009

Como visto, as eleições para o Parlamento Europeu em 2009 ocorreram em meio a um clima de incerteza acerca do próprio futuro da União Europeia, que registrou aumento do desemprego em quase todos os países da região e queda do crescimento econômico. No ano de 2007, Bulgária e Romênia se juntaram ao bloco, expandindo o número de membros de 25 para 27 países. Ainda assim, a participação do eleitorado foi a mais baixa registrada – de apenas 43% dos cidadãos.

Ademais, no ano de 2009, pesquisas do Eurobarômetro indicaram que a confiança dos europeus em suas instituições foi abalada. Para o Parlamento Europeu, esse índice foi o mais baixo de sua história: apenas 45% dos entrevistados informaram que tendem a confiar, e 37%

³⁵ Vale ressaltar que há diferenças consideráveis acerca da importância dessas questões para os grupos. No entanto, na média, os resultados apresentados foram como apontados.

informaram que tendem a não confiar na instituição. Ao contrastar esses resultados com o período anterior às eleições de 2004, a divergência é clara: os cidadãos que informaram confiar na instituição representavam 54%, e 29% não confiavam. (EUROBARÔMETRO, 2009c).

No que se refere à composição parlamentar, seriam esperadas mudanças relevantes com relação às eleições de 2004: não só a crise econômica e financeira levou ao aumento do desemprego e da incerteza por todo o bloco, como o Tratado de Lisboa – que entraria em vigor em dezembro de 2009 – introduziu o procedimento legislativo ordinário e reforçou o papel do Parlamento Europeu como co-legislador, estendendo-o a áreas como a Política Agrícola Comum (PAC) e a imigração. Assim, “[...] dada a natureza redistributiva da PAC e a questão controversa da imigração, pode-se esperar um aumento da importância dessas arenas, agora que o PE tem poder de veto nessas dimensões políticas”. (McELROY; GARRET, 2011, p. 153. Tradução livre).³⁶

Com efeito, as eleições de 2009 foram marcadas pelo aumento significativo de políticos eurocéticos, contrários à ideia de uma Europa Federal. Os parlamentares eurocéticos, antes um grupo relativamente isolado no interior do Parlamento Europeu, ganharam neste pleito maior notoriedade na política europeia, já que quase todos os países membros do bloco possuíam algum candidato pertencente a um partido de direita e/ou extrema-direita. Em grande parte do bloco a vitória foi de direitistas, de moderados a xenófobos e racistas. Na Áustria, República Tcheca, Hungria, Holanda, Alemanha, França e Reino Unido houve crescimento de cadeiras destinadas a partidos de direita e/ou ultradireita, em comparação com as últimas eleições. (Deutsche-Welle, 2009). Ademais, 45% de todos os partidos nacionais representados no PE nas eleições de 2004 não conseguiram se fazer representar em 2009; esperou-se, assim, maior volatilidade e impacto na competição entre os grupos políticos dentro do Parlamento. (McELROY; GARRET, 2011).

Apesar das mudanças apontadas, os três maiores grupos do PE – o Partido Popular Europeu (PPE), o Partido dos Socialistas (S&D) e a Aliança dos Democratas e Liberais (ALDE) – mantiveram-se, respectivamente, como os três maiores grupos políticos do Parlamento Europeu. No entanto, houve mudanças significativas *dentro* dos grupos, pois 50 partidos nacionais eleitos nas eleições de 2004 deixaram de ser representados na instituição, enquanto 70 novos partidos ganharam representação. Além disso, os grupos localizados mais à direita do espectro político – a União para a Europa das Nações (UEN) e a Europa das Democracias e Diferenças (EDD) – cessaram de existir. Por outro lado, foram criados a Europa da Liberdade

³⁶ [...] given the redistributive nature of the CAP and the contested question of migration, we might expect the salience of these issue areas to increase now that the EP is a veto player in these policy areas.

e da Democracia (EFD), bem como os Conservadores e Reformistas Europeus (ECR), cujos posicionamentos são ainda mais conservativos e eurocéticos do que a “antiga” direita do Parlamento. (McELROY; GARRET, 2011).

Houve mudanças sutis nos posicionamentos dos grupos políticos do PE entre os anos de 2004 e 2010, mas que merecem destaque. Primeiramente, os Verdes localizaram-se mais à direita do espectro para questões de autoridade da UE, ou seja, tornaram-se mais eurocéticos. Os Socialistas (S&D) tornaram-se mais liberais em questões relacionadas à desregulamentação dos mercados e à imigração, enquanto o Partido Popular Europeu (PPE) posicionou-se mais à direita em todas as dimensões: questões sociais (inclusive imigração), econômicas e autoridade da UE. (McELROY; GARRET, 2011).

No que se refere à importância das arenas políticas para os respectivos partidos, as questões econômicas (gastos *versus* impostos e desregulamentação dos mercados) despontaram como as mais relevantes – como era de se esperar, em função da crise –, em consonância aos resultados das eleições de 2004. No entanto, a questão social posicionou-se como a terceira mais relevante – diferentemente dos resultados de 2004, em que tal dimensão posicionou-se como uma das menos importantes para os partidos. As demais áreas – autoridade da União Europeia e imigração – também cresceram em importância para todos os grupos, comparativamente à composição resultante das eleições de 2004. A arena menos importante para os grupos foi a questão ambiental. (McELROY; GARRET, 2011).

Assim, os resultados das eleições para o Parlamento em 2009 confirmam o argumento de que essas constituem mais do que simples reflexos de preocupações domésticas. Ainda que – como apontado por pesquisas do Eurobarômetro em 2009 – o desemprego seja a principal preocupação dos cidadãos, e que questões econômicas e sociais tenham despontado como as mais relevantes para os grupos políticos parlamentares, o processo de integração da União Europeia também cresceu em relevância para todos os partidos. Nesse sentido, argumenta-se que as eleições para o PE ainda são de segunda-ordem – no sentido que têm menos relevância para os cidadãos do que processos eleitorais nacionais – mas que questões relacionadas à autoridade e instituições da União Europeia são, cada vez mais, parte relevante do cálculo estratégico dos atores.

No âmbito nacional, o crescimento de partidos de direita e extrema-direita vinha ocorrendo desde os anos 90 em países como França, Áustria, Dinamarca e Países-Baixos. Entre outros, Bale (2008) argumenta que o relativo sucesso desses partidos tem ocorrido em virtude de apelações a grupos jovens e pouco instruídos, associadas a sensacionalismos da mídia em torno de líderes populistas, tais como Jean-Marie Le Pen, na França. Com efeito, o *Front*

Nacional criado por Le Pen atingiu um crescimento notável naquele país, tendo chegado a disputar as eleições presidenciais em segundo turno com Jacques Chirac, no ano de 2002.

É claro que o sucesso da extrema-direita ocorreu de formas diversas nos diferentes países e está condicionada a fatores como a opinião pública, a estrutura social, condições políticas e econômicas – assim como a própria organização e essência desses partidos. (LUBBERS *et al*, 2002). Essa discussão, no entanto, não é o propósito deste trabalho. Por ora, basta constatar que, de modo geral, o ideal difundido por movimentos da extrema-direita – sobretudo partidos políticos – é de que a “invasão” estrangeira seria responsável, em grande parte, por males da sociedade como o desemprego, a falta de segurança pública e a degradação dos valores morais ocidentais, como no caso da alta presença de muçulmanos

3.4 O crescimento da direita em um contexto de crise: impacto nos imigrantes

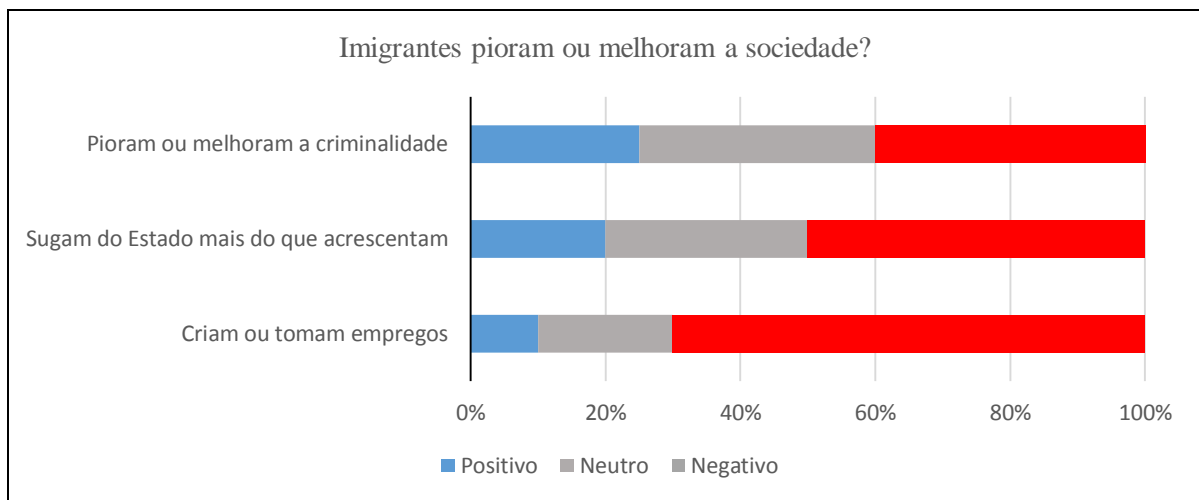
Graças ao crescimento econômico relativamente estável entre o fim da Guerra Fria e o início da crise financeira de 2008, os países europeus registraram um aumento considerável de imigrantes em seus territórios, tendo se tornado o continente com o maior contingente migratório na virada do século. (OCDE, 2014). Com efeito, graças à necessidade de trabalhadores – e frequentemente trabalhadores pouco qualificados – para realizar tarefas braçais em países como Grécia, Portugal, Itália e Espanha, a entrada de imigrantes nesses territórios ocorreu em largas quantidades, contribuindo para o crescimento econômico a custos baixos para os produtores. Por outro lado, aumentou-se a percepção, por parte das populações nacionais, acerca da presença desses indivíduos, criando temores acerca das dificuldades de integração social e peso no *welfare state*. (PAPADEMETROU *et al*, 2010).

Com a crise, essas tensões tornam-se ainda mais evidentes, reforçando os argumentos contrários aos potenciais benefícios da presença de imigrantes. Entre os anos de 2008 e 2009, o número de pessoas que consideravam a imigração um problema cresceu entre 4% e 9% na França, Alemanha, Itália, Países Baixos e Reino Unido. Temores de que os imigrantes estariam drenando os benefícios públicos estatais e competindo com os cidadãos nacionais por empregos tornaram-se cada vez mais frequentes nos debates políticos. Na Espanha e na Dinamarca, por exemplo, criou-se uma política de pagamento a imigrantes, para que esses retornassem aos seus países de origem. Na França e na Itália, o número de imigrantes ilegais deportados também registrou aumento. (PAPADEMETROU *et al*, 2010).

A associação de imigrantes com estereótipos como “ladrões de empregos”, “parasitas” ou “criminosos” pode ser observada no gráfico abaixo. Uma pesquisa desenvolvida nos 27

países da União Europeia (UE) buscou analisar a opinião pública dos cidadãos nacionais acerca da presença de imigrantes e seus reflexos na sociedade. Em todos os âmbitos questionados, o resultado foi negativo.

FIGURA 3: Opinião pública acerca dos imigrantes e seus impactos na União Europeia



Fonte: BALE, 2008, p. 311 (adaptado)

Assim, o que se observa no continente europeu é que o número, a concentração e a visibilidade de imigrantes, juntamente com os estereótipos negativos, constituem atualmente um dos principais temas de debate na maioria dos países da União Europeia. Ao analisar-se o contexto da União Europeia como um todo, argumenta-se que o crescimento do desemprego e da recessão – em virtude da crise – contribuiu para alterar as *preferências* dos cidadãos e, conseqüentemente, resultar em uma composição mais conservadora no Parlamento Europeu. Por outro lado, tem-se, ao final de 2009, a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, que confere ao Parlamento Europeu maiores poderes institucionais nessas matérias, graças ao procedimento legislativo ordinário.

Diante desse contexto, terá o Parlamento contribuído para um retrocesso na articulação da política migratória europeia comum? Até agora, esta pesquisa apresentou as inovações institucionais da União Europeia que, ao longo do tempo, reforçaram o papel do Parlamento Europeu na agenda legislativa da União. Tem-se, assim, do ponto de vista das *regras* da tomada de decisão, um viés mais democrático. Por outro lado, em função da crise e seus efeitos adversos no continente europeu – como o aumento do desemprego –, argumenta-se que isso tenha levado a uma alteração nas preferências dos cidadãos europeus, cujo meio de informar seu

descontentamento traduziu-se no pleito para o PE de 2009, que registrou aumento do número de políticos conservadores eleitos.

A hipótese desta pesquisa, apresentada no capítulo 1 do trabalho, pondera que a ampliação da participação do Parlamento Europeu no processo legislativo, garantida pelas novas regras do Tratado de Lisboa, somada à alteração nas preferências dos cidadãos, em um quadro de crise econômica, provocou um retrocesso na política migratória europeia de caráter supranacional.

O próximo capítulo objetiva submeter a hipótese supracitada a teste empírico. Para tal, fará um breve histórico das leis relativas à imigração no âmbito da União Europeia, e irá comparar a natureza dessas leis antes e após o ano de 2009, em que há tanto uma expansão dos procedimentos democráticos – por via das regras – como uma alteração nas preferências dos cidadãos, retratadas na composição mais conservadora do Parlamento. Para isso, retomará o trâmite das diretivas adotadas após o ano de 2009 e identificará o parecer do PE nessas questões. Terá a instituição dificultado a adoção de uma política migratória comum e inclusiva no âmbito da União?

4 O ACQUIS DA IMIGRAÇÃO NA UNIÃO EUROPEIA

Com vistas a descrever e analisar a atuação do PE em relação à política migratória da União Europeia, esta dissertação apresentou, até o momento, as seguintes variáveis: 1) as novas regras do Tratado de Lisboa, que conferiram maior poder de agenda ao Parlamento Europeu (PE) sob o ‘processo legislativo ordinário’, em que tanto o Parlamento quanto o Conselho de Ministros são dotados de poderes equivalentes para adoção de nova legislação no âmbito da União; 2) a crise de 2008, que gerou alterações no equilíbrio político e econômico do bloco, sobretudo em função da União Econômica e Monetária (UEM); e 3) a composição parlamentar após a crise, mais conservadora, refletindo, argumentou-se, as *preferências* dos cidadãos em um contexto socioeconômico adverso.

Assim, enquanto as novas regras do Tratado de Lisboa (2009) conferiram características mais democráticas ao bloco europeu – ao fortalecer a única instituição diretamente eleita (o PE) – a crise de 2008 gerou um aumento do desemprego e da recessão em todo o continente, sobretudo nos países da Zona do Euro.

De forma a reverter esse quadro econômico adverso, as medidas de austeridade tomadas pela UE – como o corte de gastos e salários – resultaram no aumento da insatisfação popular, contribuindo para um maior ceticismo com relação aos potenciais benefícios da União. Nesse sentido, racionalmente, os cidadãos europeus vocalizaram suas preferências nas eleições de 2009 para o PE, elegendo maior número de candidatos de direita e extrema/direita, mais eurocéticos do que seus antecessores.

O propósito deste capítulo é apresentar a variável dependente deste estudo: a Política Migratória Europeia. Embora a UE não possua, ainda, uma política migratória europeia de caráter eminentemente supranacional, desde 1999 puderam ser observadas iniciativas neste sentido, como, por exemplo, o Programa de Tampere, por meio do qual o Conselho Europeu expressou o anseio de desenvolver uma política migratória comum no bloco, envolvendo leis relativas ao controle de vistos e fronteiras, migração legal e ilegal.

Porém, apenas com as inovações do Tratado de Lisboa (2009), se estabeleceram as bases legais para que isso se concretize. Não obstante, desde então, as leis relativas à migração de cidadãos de países terceiros (aqueles que não são cidadãos da União), ainda que avancem na harmonização de procedimentos comunitários, foram alvo de críticas de diversas organizações internacionais e países latinos e africanos, por não abordarem a proteção aos direitos dos imigrantes, indo de encontro aos valores expressos do bloco, como o respeito à liberdade, à democracia e aos direitos humanos.

Assim, argumenta-se que, por um lado, houve um incremento de garantias institucionais para o estabelecimento da política migratória europeia desde o Tratado de Lisboa, com a participação das duas instituições legislativas para a tomada de decisão: Parlamento Europeu e Conselho de Ministros. Em contrapartida, em função da crise econômica e da composição mais conservadora do PE, as decisões tomadas desde então tiveram um viés mais conservador.

Com vistas a testar a hipótese supracitada, as seções seguintes irão apresentar as principais leis relativas à imigração de cidadãos de países terceiros, antes e depois da adoção do procedimento de co-decisão para questões migratórias. Para tal, irá retomar o trâmite dessas leis de forma a identificar o parecer do Parlamento e assinalar possíveis entraves à adoção de procedimentos migratórios comuns e inclusivos. Argumenta-se que, a despeito do caráter supranacional do Parlamento Europeu (em comparação ao Conselho de Ministros), este não atuou de forma a promover uma política mais liberal em dimensões migratórias.

4.1 As leis comunitárias e a política migratória

A imigração é hoje um dos temas políticos mais críticos da União Europeia, tanto por causa do seu impacto eleitoral – que levou ao crescimento de novos partidos políticos – como por causa de sua importância para o desenvolvimento do mercado comum europeu. (GIVENS; LUEDTKE, 2004). Com efeito, as quatro liberdades instituídas pelo Ato Único Europeu, de 1987 – bens, serviços e capital – incluem a livre circulação dos trabalhadores, o que requer condições mínimas de harmonização, pelo menos no que concerne à entrada e ao estabelecimento dos *third-country nationals* (TCNs) (residentes de países terceiros).

A partir de 1987, com a adoção do Ato Único Europeu (AUE), a dinâmica política da União Europeia focou na harmonização das políticas comunitárias. (TSEBELIS; GARRET, 2000). Com vistas a proporcionar a livre circulação de bens, serviços, pessoas e capital nos limites dos Estados-membros do bloco, foi adotado, em 1985, o Acordo de Schengen. Os países signatários deste acordo³⁷ estabelecem, entre si, uma área do território europeu em que a livre circulação de pessoas e objetos é garantida, abolindo, assim, qualquer barreira interna entre eles – em substituição a uma única fronteira externa. O acordo estabelece ainda regras comuns

³⁷ A denominada “Área Schengen” é composta, atualmente, por França, Países-Baixos, Alemanha, Bélgica, Luxemburgo, Itália, Espanha, Portugal, Grécia, Áustria, Dinamarca, Finlândia, Suécia, República Tcheca, Lituânia, Hungria, Malta, Polônia, Eslovênia, Eslováquia, Estônia, Letônia, Suíça, Islândia, Noruega e Liechtenstein. Note-se que Suíça, Islândia, Noruega e Liechtenstein, apesar de não membros da UE, o são da Área Schengen. Por outro lado, Reino Unido, Irlanda, Bulgária, Romênia e Chipre são membros da UE, mas não da Área Schengen. (UNIÃO EUROPEIA, 2014c).

concernentes à concessão de vistos de curta duração, pedidos de asilo e controles das fronteiras. (UNIÃO EUROPEIA, 2014c).

O acordo de Schengen foi incorporado ao estatuto legal da União Europeia em 1997, pelo Tratado de Amsterdam. Em razão disso, tornou-se impossível operar as políticas migratórias desses países como nos anos 60 e 70, unicamente em termos de soberania nacional e vontade do Estado. A abertura de um espaço europeu sem fronteiras internas obrigou os Estados a reforçarem os controles nas fronteiras externas e a adotarem medidas conjuntas para reforçar a segurança. No entanto, apesar do aumento da cooperação entre os Estados no que diz respeito a cidadãos europeus, menores esforços foram feitos com relação a cidadãos não-europeus. No fim das contas, a harmonização de políticas migratórias conjuntas no âmbito da UE tende mais a reforçar as capacidades dos Estados em controlar e excluir imigrantes, deixando-os livres para decidir acerca de questões mais relevantes, como o direito de residência permanente ou a aquisição de cidadania. (SCHAIN, 2008).

A gradativa perda de soberania dos Estados-membros da UE e os imperativos institucionais para o estabelecimento do mercado interno acabaram levando os países europeus a iniciar o processo de harmonização da política migratória, tendo o Acordo de Schengen constituído o principal avanço nessas matérias. Apesar disso, enquanto os avanços na integração da União garantiram aos cidadãos europeus o direito de exercer sua livre circulação no interior do bloco, aos imigrantes – residentes de países terceiros – esse direito está condicionado a regras específicas dos países em que essas pessoas escolhem residir. (GIVENS; LUEDTKE, 2004).

Assim, argumenta-se que a harmonização da política migratória não evoluiu no mesmo dinamismo das demais arenas europeias, sobretudo em função da resistência dos países em ceder essas funções a instituições supranacionais. (GIVENS; LUEDTKE, 2004). Ademais, em função do aumento de imigrantes no território europeu – que tornaram o continente o maior polo migratório mundial na virada do século (OCDE, 2014) – há maior notoriedade de sua presença nesses países, causando preocupações políticas acerca dos custos econômicos e disputas por moradia e empregos, em que os imigrantes são muitas vezes associados a “parasitas” do *welfare state*. (BALE, 2008).

A legislação relativa à imigração, na UE, abrange quatro áreas principais: asilo político, imigração legal, controle de vistos e fronteiras e imigração ilegal. Este trabalho não irá tratar de políticas relativas aos requerentes de asilo, dado que tal categoria é tratada de maneira isolada no âmbito da União. Para os refugiados políticos – aqueles que requerem asilo em determinado território em função de perseguição política ou ameaças graves – há procedimentos específicos, previstos na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e na Diretiva 2005/85/CE.

(EUR-LEX, 2005). Regra geral, as leis da União proíbem a expulsão de indivíduos que aleguem sofrer ameaças em seus países de origem – seguem o princípio de *non-refoulement* ou “não-expulsão”. (EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS (FRA), 2013).

No que se refere à política de controle de vistos e fronteiras, as leis da União são harmonizadas sob o Acordo de Schengen que, com o Tratado de Amsterdam (1997), lançou o *Schengen Information System (SIS)* – o Sistema de Informação de Schengen – um sofisticado banco de dados utilizado pelos Estados-membros para troca de informações e dados relevantes de pessoas e objetos. O Acordo de Schengen, ancorado no SIS, possibilita que nacionais de países terceiros, em posse de vistos legalmente expedidos, circulem livremente pela chamada Área Schengen enquanto o visto for válido. (FRA, 2013).

Apesar do avanço no estabelecimento de regras comuns para o controle das fronteiras externas, as regras de tomada de decisão para adoção de políticas migratórias no âmbito da União previam a unanimidade do Conselho de Ministros mediante proposta da Comissão, em que o Parlamento se limitaria ao procedimento de *consulta*. (ACOSTA, 2009). Argumenta-se, assim, que havia maior dificuldade de avançar na integração de políticas nessas arenas.

De modo a estabelecer um espaço interno de liberdade, segurança e justiça no âmbito da União Europeia, o Conselho Europeu reuniu-se, em outubro de 1999, para debater orientações políticas e prioridades que assegurassem tornar a livre circulação de pessoas, por toda a União, uma realidade. Essa garantia não deveria ser limitada aos cidadãos do bloco, mas a todos que optassem por nele residir ou ser acolhido.

Essa liberdade não deve ser considerada um reduto exclusivo dos cidadãos da União. Pelo simples facto de existir, constitui um polo de atração para muitas outras pessoas no mundo que não podem beneficiar da liberdade que os cidadãos da União consideram um direito adquirido. Seria contrário às tradições europeias negar essa liberdade àqueles que, por circunstâncias diversas, têm motivos justificados para procurar aceder ao nosso território. Tal implica, em contrapartida, que a União defina políticas comuns de asilo e de imigração, tendo simultaneamente em conta a necessidade de um controlo[*sic*] coerente das fronteiras externas para pôr cobro à imigração ilegal e combater aqueles que a organizam e cometem crimes internacionais com ela relacionados. Estas políticas comuns devem basear-se em princípios que simultaneamente sejam claros para os nossos cidadãos e ofereçam garantias àqueles que procuram proteger-se na União Europeia ou nela entrar. (CONSELHO EUROPEU DE TAMPERE, 2013).

Com esses argumentos, o Conselho Europeu lançou o “Programa de Tampere”, um ambicioso planejamento para o estabelecimento de uma política europeia comum de imigração e asilo, que incluía elementos como parcerias com os países de origem; tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros, gestão mais eficaz dos fluxos migratórios em todas as suas fases e o estabelecimento de um verdadeiro espaço europeu de justiça, em que qualquer cidadão

ou empresa não fosse impedido ou desencorajado de exercer seus direitos em função de incompatibilidade ou complexidade das leis migratórias dos Estados Membros. (CONSELHO EUROPEU DE TAMPERE, 2013). Recorde-se que o Conselho Europeu – composto pelos chefes de Estado de Governo de cada um dos países membros da UE – é encarregado de definir as prioridades políticas da União, com objetivos claros. Em questões migratórias, assim, a instituição urgia para o avanço no estabelecimento de uma política migratória comum e inclusiva.

No entanto, com os atentados terroristas de 11 de setembro aos Estados Unidos, houve mudanças mundiais no debate acerca da imigração por todo o mundo – o fato dos sequestradores dos quatro aviões lançados contra as Torres Gêmeas, em Nova York, e contra o Pentágono, em Washington, possuírem vistos legalmente expedidos, contribuiu para uma suposta ligação entre imigração, terrorismo e segurança. Lidar com o “problema” da imigração tornou-se uma das prioridades do continente europeu – passou de problema de *low politics* (baixa política) para *high politics* (alta política), ou seja, tornaram-se problemas de segurança nacional. (KICINGER, 2004). De fato, a declarada “guerra ao terror” do então Governo Bush contribuiu para que a imigração fosse tratada como uma questão política cada vez mais importante, tanto da ordem social, cultural e econômica, quanto da identificação dos imigrantes com o aumento da criminalidade. (REIS, 2006).

Com efeito, a partir de 2001 uma série de medidas foi tomada de modo a reduzir a possível “ameaça” que a presença de imigrantes apresentava às populações locais dos países membros da UE. Nesse ano, a União incrementou os requisitos de pedidos de visto de cidadãos não-europeus, listando uma série de países em que o risco de imigração ilegal é alto. Para tal, aprovou-se o Regulamento 539/2001, que prevê a necessidade de visto para nacionais de países terceiros ao cruzar as fronteiras de algum dos países membros. (EUR-Lex, 2001/539/CE). Recorde-se que os **regulamentos** têm aplicabilidade geral e direta e, portanto, não exigem procedimentos nacionais adicionais – como a ratificação – para adquirir poder vinculativo nos Estados. (MATHIJSEN, 2010).

Nesse mesmo ano, o Conselho de Ministros aprovou a Diretiva³⁸ 40/2001, sobre o reconhecimento mútuo de decisões acerca da expulsão de nacionais de países terceiros. De acordo com suas diretrizes, uma vez que um Estado-membro do bloco optasse por expulsar algum imigrante de seu território, tal decisão seria imediatamente aplicável em todos os demais

³⁸ A exemplo dos **regulamentos**, as **diretivas** são instrumentos com poder vinculativo no âmbito das leis da União. No entanto, essas têm aplicabilidade indireta, o que significa que requerem ratificação nacional para se tornarem efetivas. (MATHIJSEN, 2010).

membros. (EUR-Lex, 2001/40/CE). Com tal diretiva, iniciava-se a harmonização, na União Europeia, de políticas relativas à imigração ilegal. Também em 2001 foi adotada a Diretiva 51/2001, que previa a obrigatoriedade de companhias aéreas de transportar indivíduos que fossem impedidos de entrar em algum dos Estados-membros de volta ao país de onde partiram. (EUR-Lex, 2001/51/CE).

No ano de 2002, um programa de ação da Comissão foi adotado pelo Conselho de Ministros, que visava incentivar o retorno – voluntário ou forçado – de imigrantes ilegais que viviam em território europeu, propondo o estabelecimento de uma política comum de retorno como uma das maneiras mais efetivas de prevenir e controlar a imigração ilegal. Isso significou o aumento de uma série de medidas para incentivar assistência técnica e científica entre a UE e países da África, Caribe e Pacífico, de modo a reduzir a pobreza nesses países e promover o desenvolvimento sustentável. Além disso, foram desenvolvidos programas de cooperação técnica e financeira nas áreas de imigração e asilo, de modo a desenvolver campanhas de conscientização do perigo da imigração ilegal. Essas medidas foram tomadas de modo a reduzir os fatores *pull* da imigração vinda destes países, assim como reduzir a imigração ilegal. (KICINGER, 2004).

Também no ano de 2002 foi adotada a Diretiva 90/2002, que visava prevenir o trânsito e estabelecimento de imigrantes a partir de definições comuns de auxílio à entrada, trânsito e residência irregulares. Essa Diretiva previa que os Estados adotassem sanções

a) Contra quem auxilie intencionalmente uma pessoa que não seja nacional de um Estado-Membro a entrar ou a transitar através do território de um Estado-Membro, em infracção da legislação aplicável nesse Estado em matéria de entrada ou trânsito de estrangeiros; b) Contra quem, com fins lucrativos, auxilie intencionalmente uma pessoa que não seja nacional de um Estado-Membro a permanecer no território de um Estado-Membro, em infracção da legislação aplicável nesse Estado em matéria de residência de estrangeiros. (EUR-LEX, DIRETIVA 2002/90/CE, Art. 1º).

Observa-se, assim, que essa Diretiva destinava-se à **prevenção** da imigração ilegal no território europeu, e não a medidas diretamente aplicáveis a imigrantes ilegais que já estivessem vivendo em algum dos países membros.

Ainda que as regras de tomada de decisão – que requeriam unanimidade do Conselho para adoção de novas legislações – dificultassem o progresso da harmonização das políticas migratórias, os eventos de 11 de setembro contribuíram para dar novo vigor ao debate. Castles e Miller (2003) argumentam que, no período pós-11 de setembro, houve centenas de prisões de muçulmanos residentes nos países da Europa Ocidental, acusados de envolvimento com a Al-Qaida e/ou seus aliados.

Os atentados terroristas ao Ocidente, no entanto, não se limitaram ao 11 de setembro. Em 11 de março de 2004, quatro comboios da rede ferroviária de Madri sofreram uma série de atentados, com quase 10 explosões simultâneas³⁹. Em 2005, enquanto o Reino Unido era o anfitrião do 31º encontro do G-8⁴⁰, apenas um dia após Londres ter sido escolhida como a sede dos jogos Olímpicos de 2012, três trens de metrô e um ônibus foram atingidos por uma série de explosões, o que resultou na morte de mais de 50 pessoas e 700 feridos. Em 2007, houve ainda uma tentativa (frustrada) de um ataque ao aeroporto de Glasgow, na Escócia, em que dois homens lançaram um carro em chamas contra um dos terminais. (Uol Notícias, 01/07/2007).

Assim, no ano de 2004, cooperação na área de controle das fronteiras da União foi incrementada, com a criação da *European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders*⁴¹ (Frontex), utilizada para controlar e gerir, de forma unificada, as “portas de entrada” aos países da área Schengen. (KICINGER, 2004).

Vale ressaltar que o ano de 2004 registrou a maior expansão da UE, que passou de 15 para 25 membros – como apontado no capítulo dois desta dissertação. Nesse ano, a entrada de países da antiga União Soviética e da Europa Oriental forneceu um incentivo a mais para tomada de decisão comum acerca de questões migratórias. Com essa finalidade, não somente houve a criação da Frontex, como também se adotou a Diretiva 82/2004, que estabelecia a obrigatoriedade das companhias aéreas, com destino a qualquer país da UE, de fornecer informações de seus passageiros como o número e tipo de documento utilizado, nome e data de nascimento. Essa Diretiva foi aprovada segundo solicitação do Conselho Europeu, que se reuniu imediatamente após os atentados de Madri. (EUR-Lex, 2004/82/CE).

Ainda no ano de 2004 foi lançado, pela Comissão Europeia, o “Programa de Haia”, um programa de ação de cinco anos para promover a cooperação no âmbito da UE acerca de questões legais internas como pedidos de asilo e imigração, que viria a complementar o Programa de Tampere. Esse programa previa a necessidade de estabelecer, no âmbito da União, uma política efetiva de retirada e repatriação de imigrantes que se encontravam em situação ilegal, de modo que eles, voluntariamente ou não, retornassem a seus países de origem. Lançavam-se, assim, as bases para adoção da chamada “Diretiva do Retorno de Imigrantes Ilegais”, a ser adotada alguns anos depois. (ACOSTA, 2009).

³⁹ As forças de segurança espanholas ainda conseguiram desarmar três bombas, que estariam prontas para explodir quando os primeiros socorros chegassem às vítimas. Cerca de 190 pessoas morreram no atentado e 1700 ficaram feridas. (BALE, 2008).

⁴⁰ Grupo que reúne as maiores democracias industriais do mundo – França, Japão, Inglaterra, Estados Unidos, Itália, Canadá, Alemanha – mais a Rússia. Os países se reúnem anualmente para discutir problemas financeiros e políticos de suas sociedades e do ambiente internacional. (G8 INFORMATION CENTRE, 2011).

⁴¹ Agência Europeia para a Gestão da Cooperação Internacional em Fronteiras Externas (tradução livre).

O Programa de Haia também estabeleceu mudanças importantes no que se refere à tomada de decisão em políticas migratórias, que permitiram o desbloqueio de certas áreas: adotou-se a co-decisão e instituiu-se a regra da maioria qualificada no Conselho em áreas concernentes ao controle das fronteiras, expedição de vistos de curta duração e imigração ilegal. Políticas relativas à cooperação administrativa e legislação para um formato único de vistos, e decisões acerca de quais países são obrigados a portarem vistos ao entrarem em algum dos Estados-membros, permaneceram sujeitas à regra da maioria qualificada no Conselho de Ministros, mas sob o procedimento de *consulta* do Parlamento Europeu. Políticas relativas à imigração legal, no entanto, exigiam unanimidade do Conselho, também sob consulta do PE. (PEERS, 2008).

Luedtke (2009) argumenta que o fato de a imigração legal permanecer uma área de difícil coordenação entre os Estados-membros – dado que engloba dimensões importantes como a reunificação familiar, a imigração por motivos trabalhistas e os direitos e deveres desses cidadãos nas sociedades em que vivem – justificou, ao menos até a entrada do Tratado de Lisboa (2009), a manutenção da tomada de decisão por unanimidade no Conselho, sob consulta do Parlamento Europeu. Ainda assim, argumenta que as modificações foram importantes no avanço da legislação migratória comum.

Com efeito, em matéria de imigração legal houve avanços consideráveis na legislação da União, ainda que as regras da tomada de decisão previssessem a unanimidade do Conselho de Ministro, sob consulta do PE. No que se refere à reunificação familiar, por exemplo, em 2003 foi adotada a Diretiva 86/2003, que previa a possibilidade de imigrantes residentes por pelo menos um ano em algum dos países-membros – com a possibilidade de estender a sua residência – de requererem que seu cônjuge e/ou filhos se juntassem a eles. (EUR-Lex, 2003/86/CE). Ainda que as disposições acordadas na Diretiva tenham sido um tanto mais restritivas do que a proposta original da Comissão, e que, em alguns países como a França e a Bélgica, tenham contribuído para o enfraquecimento de leis nacionais de proteção aos imigrantes (LUEDTKE, 2009), argumenta-se que, de modo geral, a Diretiva expandiu a proteção dos direitos dos imigrantes, sobretudo nos novos membros do bloco europeu, que possuíam leis menos abrangentes nessas questões.⁴²

⁴² Luedtke (2009) argumenta que, em todas as leis da União aprovadas para residentes de países terceiros, alguns Estados aproveitaram-se das leis comunitárias para enfraquecer suas legislações domésticas relativas à proteção dos direitos dos imigrantes. Como o propósito desta pesquisa é o estudo exclusivo das leis comunitárias, no entanto, essas divergências não serão abordadas.

Para a admissão de estrangeiros para efeitos de estudo, formação não-remunerada ou voluntariado, adotou-se, em 2004, a Diretiva 114/2004, cujo objetivo geral é promover a Europa como centro mundial de excelência para a educação. (EUR-Lex, 2004/114/EC). Ainda para tal finalidade, em 2005, adotou-se a Diretiva 71/2005, que prevê a harmonização de procedimentos para admissão de estrangeiros para efeitos de investigação científica. (EUR-Lex, 2005/71/EC). Ainda que o efeito indireto das diretivas – que implicam procedimentos nacionais como a ratificação para se tornarem aplicáveis – resulte em disparidades na aplicação correta desses procedimentos, argumenta-se que elas contribuíram para o estabelecimento de uma política migratória comum e inclusiva no âmbito da União Europeia, tal como previsto na reunião do Conselho Europeu de Tampere, em 1999. Por outro lado, as categorias abordadas por essas classes de imigrantes – estudantes e pesquisadores – atraem pouca atenção da mídia e do debate público em geral, principalmente devido ao seu caráter cíclico e aos seus potenciais benefícios nas sociedades em que se estabelecem. (LUEDTKE, 2009).

O quadro abaixo resume os procedimentos de tomada de decisão para a política migratória comum, das mudanças instituídas pelo Programa de Haia, em 2004, até a adoção do Tratado de Lisboa, em 2009. Como mencionado, políticas de asilo não serão abordadas.

QUADRO 3: O *acquis* da Política Migratória Europeia (Até 2009)

Área da Política Migratória	Procedimento Legislativo Aplicável	Regra de tomada de decisão no Conselho	Legislação comunitária Aplicável
Controle de Vistos e Fronteiras	Co-Decisão	Maioria Qualificada	Acordo de Schengen (1985); Regulamento 539/2001 (lista de países que necessitam de visto); Diretiva 51/2001 (obrigatoriedade de transporte de imigrantes impedidos de entrar em algum Estado-membro); Criação da Frontex (2004); Diretiva 82/2004 (fornecimento de Informações dos passageiros de companhias aéreas).
Imigração Ilegal	Co-Decisão	Maioria Qualificada	Diretiva 40/2001 (Reconhecimento mútuo para expulsão de imigrantes); Diretiva 90/2002 (Sanções a facilitadores da imigração ilegal), Diretiva 115/2008 (Retorno de Imigrantes ilegais)
Imigração Legal	Consulta	Unanimidade	Diretiva 86/2003 (Reunificação Familiar); Diretiva 114/2004 (admissão de estrangeiros para efeitos de estudo, formação não-remunerada ou voluntariado); Diretiva 71/2005 (admissão de estrangeiros para investigação científica).

Fonte: Elaboração própria

O Quadro acima contém as principais leis aplicáveis ao controle de vistos e fronteiras, imigração legal e ilegal, adotadas até a entrada em vigor do Tratado de Lisboa. No que se refere à imigração ilegal, ainda em 2008 foi adotada a Diretiva do Retorno de Imigrantes Ilegais (EUR-Lex, 2008/115/CE), o primeiro instrumento de política migratória adotado segundo o procedimento de co-decisão. Alvo de críticas de Organizações Internacionais, ONGs e países africanos e latino-americanos, a nova lei alertou para o comportamento do Parlamento Europeu, que aprovou-a em Primeira Leitura, sem a proposição de emendas. O caráter restritivo da Diretiva do Retorno – que prevê, entre outros, a detenção por até 18 meses de imigrantes que se encontrem em situação ilegal na União Europeia, colocou em cheque o respeito aos direitos humanos e à democracia como os valores-chave do bloco. (LEITE, 2010).

4.2 O papel do Parlamento Europeu na Política Migratória Comum

Como abordado nos capítulos anteriores, a aprovação de legislação no âmbito da União Europeia envolve três atores principais: a Comissão Europeia (que detém o direito de iniciar legislação), o Parlamento Europeu e o Conselho de Ministros. Enquanto a Comissão e o Parlamento são instituições de caráter supranacional, o Conselho de Ministros tem caráter intergovernamental, em que cada um dos países se faz representar por ministros ou secretários do assunto em pauta a ser abordado: ministro das relações exteriores para questões relacionadas à política externa, ministro da agricultura para assuntos agrícolas, e assim sucessivamente. (MATHIJSEN, 2010).

Historicamente, em questões migratórias argumentava-se que, dado o caráter supranacional do PE e da Comissão, essas instituições seriam mais convidativas ao estabelecimento de uma política migratória comum e inclusiva no âmbito da União. O Conselho de Ministros, por outro lado, representado por Estados-membros relutantes em abrir mão de sua soberania nessas questões (GUEDES, 2003), seria a instituição menos propensa a aprovar acordos relativos a áreas sensíveis como a imigração legal ou o controle de suas fronteiras. Acosta (2009) argumenta que com a adoção do Ato Único Europeu, em 1987, e do Acordo de Schengen, em vigor desde 1992, a harmonização dos procedimentos de controle das fronteiras deu início a uma disputa entre a Comissão e o Parlamento por um lado, favoráveis à maior integração em questões migratórias, e o Conselho do outro, relutante em ceder essas funções a uma instituição supranacional.

Similarmente, Givens e Luedtke (2004) ponderam que o Conselho de Ministros, representado por políticos em exercício nos Estados-membros, está mais sujeito a pressões

domésticas e eleitorais de cidadãos dos Estados-membros, de grupos de pressão e da sociedade civil, o que os torna menos liberais em políticas migratórias.⁴³ Nesse sentido, os autores argumentam que, como indivíduos racionais, os representantes do Conselho utilizam a instituição para reproduzir seus interesses domésticos – sobretudo de manutenção do controle do Estado em questões migratórias – enquanto a Comissão e o Parlamento agem no sentido inverso.

No entanto, com o estabelecimento do procedimento de co-decisão, a partir de 2005, para questões relativas à imigração ilegal, a atuação do Parlamento Europeu foi de encontro aos argumentos dos autores, já que a instituição adotou, em Primeira Leitura, a Diretiva do Retorno. A proposta da Comissão Europeia para a harmonização de procedimentos comuns relativos ao retorno – voluntário ou forçado – de imigrantes em situação ilegal no bloco havia ocorrido ainda em 2005, e fora transmitida simultaneamente ao Parlamento e ao Conselho.⁴⁴ O texto final acordado, no entanto, se afastava da proposta original da Comissão em uma série de pontos. (ACOSTA, 2009).

Segundo a Diretiva do Retorno, quando um imigrante se encontra em situação irregular na UE ele recebe uma ordem de regresso voluntária, de 7 a 30 dias, para que ele deixe o país – e a União Europeia como um todo. Os Estados podem, segundo suas legislações nacionais, optar (ou não) por estender esse prazo. A Diretiva prevê ainda que, caso o pedido do imigrante para legalizar a sua situação seja considerado infundado ou fraudulento, ou se o indivíduo for considerado um risco para a ordem pública ou para a segurança nacional, os Estados-membros podem optar por não conceder um prazo para a partida voluntária, que pode vir a ser inferior a sete dias. (EUR-Lex, 2008/115/CE). Essa disposição afasta-se da proposta original da Comissão, que previa a possibilidade de regresso voluntário a *todos* os residentes de países terceiros, a não ser que houvesse razões para acreditar que o imigrante pudesse fugir ou esconder-se. (ACOSTA, 2009).

Outro tema polêmico da Diretiva do Retorno refere-se à possibilidade de detenção temporária para fins de expulsão, quando houver risco de fuga, ou quando o imigrante ilegal estiver dificultando o processo de seu afastamento do bloco. No entanto, a falta de critérios claros acerca do que seria considerado risco de fuga ou dificuldade de colaboração com as

⁴³ Recorde-se que, desde a década de 90, grupos de direita e extrema-direita cresceram consideravelmente em muitos Estados europeus alegando, entre outros, a “ameaça” que a presença de estrangeiros oferecia às populações nacionais. (BALE, 2008).

⁴⁴ Para uma descrição completa das negociações entre o Parlamento e o Conselho para a aprovação da Diretiva do Retorno, ver Acosta (2009). O autor argumenta que o Parlamento aceitou as emendas do Conselho sem maiores controvérsias.

autoridades abre brechas para que os Estados-membros se utilizem da Diretiva para deter, de forma indiscriminada, os imigrantes ilegais. (LEITE, 2010). De acordo com o Artigo 15 da Diretiva do Retorno,

5. [...]Cada Estado-Membro fixa um prazo limitado de detenção, que não pode exceder os seis meses. 6. Os Estados-Membros não podem prorrogar o prazo a que se refere o n.º 5, exceto por um prazo limitado que não exceda os doze meses seguintes, de acordo com a lei nacional, nos casos em que, independentemente de todos os esforços razoáveis que tenham envidado, se preveja que a operação de afastamento dure mais tempo, por força de: a) Falta de cooperação do nacional de país terceiro em causa; ou b) Atrasos na obtenção da documentação necessária junto de países terceiros. (EUR-Lex, 2008/115/CE, Art. 15º, Parágrafos 5 e 6).

Em suma, os imigrantes que se encontrem em situação ilegal na UE podem ser detidos por até 18 meses, até que todas as pendências legais – que muitas vezes fogem de suas capacidades – sejam sanadas. O texto prevê inclusive a detenção de menores desacompanhados e família com menores – ainda que isso só deva ser feito como último recurso. Leite (2010) argumenta que essa medida vai além do princípio da proporcionalidade das leis da União, pois trata os imigrantes ilegais como infratores de leis ordinárias. Com efeito, um relatório apresentado ao Parlamento Europeu meses antes da aprovação da Diretiva do Retorno alertava para as condições degradantes dos centros de detenção de imigrantes, similares a sistemas penitenciários. Apesar disso, a Diretiva não prevê nenhuma forma de proteção legal, por parte dos Estados-membros, à situação degradante desses centros.

Outro ponto controverso do texto aprovado diz respeito à proibição, para os imigrantes que efetivamente deixarem o território europeu em função de seu *status* migratório, de regressar à União Europeia por um período de cinco anos, o qual pode ser ampliado caso o indivíduo constitua uma ameaça à ordem pública, à segurança pública ou à segurança nacional. (EUR-LEX, 2008/115/CE). Novamente a falta de critérios de definição do que seja uma ameaça à ordem e segurança públicas permite ações dos Estados-membros da forma que melhor lhes convir.

Vale ressaltar o contexto socioeconômico em que a aprovação da Diretiva do Retorno ocorreu: dezoito de junho de 2008, em meio aos primeiros sinais da crise financeira que viria a trazer recessão e desemprego por todo o continente. Nessa data, o Parlamento aprovou em primeira leitura – ou seja, sem emendar o texto proposto pelo Conselho – a nova legislação, com 369 votos a favor, 197 contra e 106 abstenções. Ainda que o Partido dos Verdes/Aliança Livre Europeia (G-EFA) e a Esquerda Unitária Europeia/Esquerda Nórdica Verde (GUE/NGL) tenham proposto emendas mais liberais, nenhuma delas foi aprovada. (ACOSTA, 2009).

4.3 A Política Migratória Europeia após o Tratado de Lisboa

O fato de o Parlamento Europeu ter aprovado a Diretiva do Retorno em primeira leitura colocou em cheque a credibilidade da instituição na imposição de constrangimentos a decisões do Conselho de Ministros, já que, em teoria, o caráter supranacional do PE implicaria decisões de cunho mais liberal e pró-integracionista. (GIVENS, LUEDTKE, 2004). Por ter sido a primeira legislação migratória aprovada segundo o procedimento de co-decisão, o caráter conservador do texto final acordado representou um sinal de alerta a leis migratórias que, por ventura, viessem a ser deliberadas de acordo com tal procedimento.

A partir de 2009, no entanto, houve mudanças relevantes não somente no que respeita ao processo de tomada de decisão para políticas de imigração, como também na nova composição do Parlamento, que se tornou mais conservadora. Como demonstrado no capítulo anterior, as eleições diretas para o PE resultaram no aumento da representação dos grupos políticos de direita – que passaram de 6% para 11,4% do total, se comparados à legislatura de 2004 a 2009 – bem como no declínio de partidos localizados mais à esquerda do espectro político, que caíram de 36,5%, em 2004, para 29,7%, em 2009. (McELROY; BENOIT, 2011).

Argumentou-se, assim, que, em função dos efeitos adversos gerados pela crise de 2008, isso levou a uma modificação nas preferências dos cidadãos europeus, que se tornaram mais incertos com o futuro da União diante de um contexto de altas taxas de desemprego e falta de confiabilidade nas instituições europeias. Entre outros, a inabilidade do Banco Central Europeu (BCE) – símbolo da União Econômica e Monetária (UEM) – em responder à crise de liquidez que assolou o continente, levou a medidas de austeridade como o corte de gastos e salários, gerando aumento do desemprego e insatisfação popular. (LAPAVITSAS *et al*, 2012).

No que se refere às regras para tomada de decisão, o Tratado de Lisboa – que entrou em vigor em dezembro de 2009 – instituiu o chamado procedimento legislativo ordinário (antigo processo de co-decisão), expandindo, assim, a participação do Parlamento em decisões relacionadas a novas dimensões políticas da UE. Para as políticas migratórias, o novo procedimento passou a reger não somente a imigração ilegal, como também arenas como a imigração legal, lista e formato de vistos de países terceiros, e controle das fronteiras. Ademais, no âmbito do Conselho de Ministros, instituíu-se a regra da maioria qualificada para aprovação de nova legislação. Excepcionalmente, seria adotada unanimidade no Conselho, sob consulta do Parlamento, para questões relacionadas a passaportes, permissões de residência permanente e cartões de identificação. (PEERS, 2008).

Com efeito, o Tratado de Lisboa destituía a arquitetura dos três pilares da União, trazendo assuntos relacionados à Liberdade, Segurança e Justiça – em que se inserem as políticas de imigração e asilo – como competências *partilhadas* (art. 4º TFUE), em que os Estados-membros podem adotar leis de maneira complementar à competência da União. Assim prevê que

O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adotam as medidas relativas: a) À política comum de vistos e outros títulos de residência de curta duração; b) Aos controles a que são submetidas as pessoas que transpõem as fronteiras externas; c) Às condições aplicáveis à livre circulação de nacionais de países terceiros na União durante um curto período; d) A qualquer medida necessária à introdução gradual de um sistema integrado de gestão das fronteiras externas; e) À ausência de quaisquer controles de pessoas, independentemente da sua nacionalidade, na passagem das fronteiras internas. (Art. 77º (2), TFUE, 2009).

Assim, observa-se que, com o novo Tratado, o poder do Parlamento é ampliado a uma gama de arenas da política migratória. Mas terá a instituição atuado em favor da harmonização de políticas mais inclusivas ou mais restritivas?

Peers (2008) argumenta que, em termos legais, o Tratado de Lisboa confere à União Europeia competências claras nessas questões, que passa a ter poucos obstáculos legais para a adoção de uma política migratória abrangente e inclusiva. Por outro lado, as disputas *políticas* no interior do bloco são fundamentais para se compreender a questão, que requer motivações reais das instituições europeias para o estabelecimento de uma política que consiga atingir certo grau de harmonização, mas que ofereça proteção suficiente aos direitos dos imigrantes.

4.4 A harmonização dos procedimentos migratórios

A partir de 2009, as novas regras do Tratado de Lisboa conferiram à União e ao Parlamento Europeu maior poder de tomada de decisão em questões migratórias. Por outro lado, em função (entre outros) da crise financeira de 2008, argumenta-se que os cidadãos europeus tornaram-se mais alertas à presença de imigrantes em seus territórios, bem como menos otimistas com o futuro do bloco europeu. Assim, pondera-se que isso tenha contribuído para o aumento da representação dos grupos políticos conservadores do Parlamento Europeu, bem como a possibilidade de diretrizes mais conservadoras nas leis da União– inclusive aquelas relacionadas à imigração. Com efeito, para a legislatura 2009-2014 do PE, a questão da imigração cresceu em importância para todos os grupos políticos, se comparada à legislatura 2004-2009. (McELROY; BENOIT, 2011).

Em meio ao tumulto financeiro e à crise da Zona do Euro, em 2009 a UE adotou o Programa de Estocolmo – um continuação do Programa de Haia (2004) – que estabelece prioridades políticas para o período de 2010-2014 nas áreas de justiça, liberdade e segurança. O Programa, no entanto, refletiu a cautela dos Estados-membros, mais preocupados em tratar da situação econômica no âmbito doméstico. Assim, pouco se avançou no estabelecimento de diretrizes e objetivos concretos relativos à harmonização dos procedimentos migratórios. (COLLET, 2013).

No que respeita à tomada de decisão segundo o processo legislativo ordinário, no entanto, houve aprovação de leis relativas a: 1) sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular (Diretiva 52/2009); 2) pedido único para os nacionais de países terceiros residirem e trabalharem no território de um Estado-Membro (Diretiva 98/2011) e 3) reintrodução temporária do controle das fronteiras internas em circunstâncias excepcionais (Regulamento 1051/2013). Esses instrumentos, bem como a Diretiva do Retorno (2008), foram aprovados segundo as novas regras do Tratado de Lisboa, e serão tratados separadamente.

4.4.1 Sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular (Diretiva 52/2009)

A Diretiva 2009/52/EC proíbe que empregadores nacionais contratem imigrantes em situação irregular, estabelecendo normas mínimas de sanções contra aqueles que violem suas diretrizes. De acordo com suas disposições, é dever do empregador exigir dos imigrantes, no ato da contratação, documento que comprove sua autorização de residência no país, bem como informar às autoridades nacionais caso houver esse tipo de contratação. Caso descumpram essas leis, os empregadores ficam sujeitos a sanções financeiras, impostas em função de cada um dos empregados contratados que estiverem em situação ilegal. Além disso, os empregadores devem arcar com as despesas de regresso do cidadão em questão a seu país de origem. (EUR-Lex, 2009/52/EC).

Essa diretiva já havia sido proposta desde 2007, pela Comissão Europeia, mas foi adotada somente a partir de 2009. Argumenta-se que uma das possíveis razões para sua aprovação nesse ano ocorreu em função dos efeitos adversos da crise, em que os empregadores poderiam reduzir os custos de produção ao empregar mão de obra imigrante ilegal – e, portanto,

mais barata.⁴⁵ Assim, suas disposições se inserem na arena de combate à imigração ilegal na União, juntamente à Diretiva do Retorno. Ainda que constitua um avanço na legislação comunitária relativa à imigração, não prevê nenhum tipo de proteção aos direitos dos imigrantes propriamente ditos.

4.4.2 Autorização Única para os nacionais de países terceiros residirem e trabalharem no território de um Estado-Membro (Diretiva 98/2011)

A Diretiva 98/2011 – mais conhecida como *Single Permit Directiv* – havia sido proposta pela Comissão Europeia em 2007, em consonância com o Programa de Haia (2004). Seu objetivo era promover uma estrutura única de procedimentos para certos tipos de trabalhadores migrantes, com o estabelecimento de uma permissão única para trabalho e residência na União Europeia. Até a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, no entanto, alguns países alegavam que o Tratado de Amsterdam não englobava os procedimentos necessários para uma decisão como essa no âmbito da União. (PASCOUUAU; McLOUGHLIN, 2012). Assim, somente a partir da entrada em vigor do novo Tratado foram retomadas as negociações que culminaram na sua adoção, em 2011.

O processo legislativo que resultou na adoção da Diretiva para o estabelecimento de uma autorização única para residentes de países terceiros chamou atenção por sua longa e controversa trajetória. Mesmo o início do processo gerou divergências sobre qual comissão parlamentar ficaria encarregada do procedimento: a Comissão de Liberdades Civis, Justiça e Assuntos Internos ou a Comissão de Emprego e Assuntos Sociais. Enquanto a primeira propunha que o texto fosse tratado sob uma perspectiva eminentemente migratória, a segunda defendia uma ampliação do alcance da Diretiva para englobar a proteção aos direitos dos imigrantes. (PASCOUUAU; McLOUGHLIN, 2012).

Apesar dos desacordos, a Comissão de Liberdades Civis, Justiça e Assuntos Internos foi encarregada de dar prosseguimento ao processo, o que resultou em uma posição mais contida do Parlamento que, durante a Primeira Leitura do processo legislativo ordinário, não aprovou a proposta da Comissão e propôs emendas em questões importantes. O PE limitou o escopo da Diretiva, para que ela não fosse aplicável a trabalhadores admitidos na União Europeia por

⁴⁵ Givens e Luedtke (2004) argumentam que atores do mundo corporativo frequentemente exercem pressão para maior harmonização dos procedimentos migratórios no âmbito da União Europeia, em virtude dos ganhos obtidos a partir da livre circulação de pessoas, que permitem a contratação de mão-de-obra barata em seus empreendimentos.

períodos temporários. No que se refere ao processo de requerimento da autorização única, o Parlamento propôs que fosse responsabilidade dos Estados-membros determinarem se isso ocorreria por pedido do próprio imigrante, por seu futuro empregador ou ambos, e se poderiam ser cobradas taxas adicionais para dar continuidade ao processo, de acordo com leis nacionais. O período de validade da autorização concedida também ficaria a cargo dos Estados-membros. Por fim, as emendas previam que os Estados poderiam restringir o tratamento igualitário entre os imigrantes e os cidadãos nacionais ou europeus para o acesso a programas educacionais e treinamento, para o acesso à educação superior e para a concessão de bolsas de estudo. (EUROPEAN PARLIAMENT LEGISLATIVE OBSERVATORY (EPLO), 2013).

A proposta foi, finalmente, aprovada pelo Parlamento em segunda leitura, após quatro anos de longas negociações com o Conselho. À Dinamarca, ao Reino Unido e à Irlanda, a *Single Permit Directiv* não é aplicável. Ainda que tenha constituído um avanço na harmonização dos procedimentos para migração legal, argumenta-se que o conteúdo da Diretiva tenha permitido manobras relativamente confortáveis dos Estados-membros para a tomada de decisão nessas questões.

O texto acordado diz respeito tanto a nacionais de países terceiros que desejam residir e trabalhar em algum dos países da União Europeia, como àqueles que já possuem uma permissão de residência em algum dos Estados-membros e estão autorizados a trabalhar. O texto garante certos direitos a residentes de países terceiros que, legalmente, já se estabeleceram no bloco – como seus familiares, estudantes e pesquisadores. Por outro lado, a Diretiva prevê uma longa lista de imigrantes (12 categorias, ao todo) que são excluídos dessas vantagens, como: membros da família de algum cidadão da União; imigrantes que tenham sido objeto de expulsão suspensa ou que já se beneficiam de algum tipo de proteção (como os refugiados); trabalhadores temporários (como *au pairs*); e trabalhadores que tenham sido admitidos como pessoal transferido dentro de empresas. (EUR-Lex, 2011/98/UE, art. 3º).

Pascouau e McLoughlin (2012) argumentam que a *Single Permit Directiv* falhou em prover a harmonização de uma autorização única em áreas importantes. Para que se inicie o processo de aplicação, por exemplo, os Estados têm autonomia para decidir se isso deve ocorrer no país de origem do imigrante, ou no Estado-membro em que ele deseja se estabelecer. No que se refere ao tempo para examinar as solicitações, os autores argumentam que, ainda que a Diretiva preveja o limite de quatro meses para um parecer positivo ou negativo do Estado, o artigo 4º prevê que

Em circunstâncias excepcionais associadas à complexidade da análise do pedido, o prazo referido no primeiro parágrafo pode ser prorrogado. As consequências jurídicas da falta de decisão dentro do prazo previsto no presente número são determinadas pela legislação nacional. (EUR-Lex, 2011/98/UE, art. 4º).

Dado que não são definidas o que seriam essas “circunstâncias excepcionais”, os Estados-membros são relativamente livres para tomar o tempo que lhes for conveniente para conceder ou não uma autorização única a residentes de países terceiros, já que não são previstas consequências de nenhuma natureza àqueles que ultrapassarem o prazo de quatro meses. (PASCOUUAU; McLOUGHLIN, 2012). Ademais, dado que a Diretiva não altera o procedimento de visto – eventualmente obrigatório para determinados países – e que a concessão de visto de longa duração permanece no domínio dos Estados, argumenta-se que sua abrangência tenha sido um tanto limitada, podendo levar a divergências na interpretação e na implementação de suas diretrizes.

Um outro objetivo principal da *Single Permit Directiv* é prover um conjunto de regras comuns de direitos aos trabalhadores de países terceiros, que legalmente residam na UE. Com efeito, o texto estabelece a igualdade de tratamento entre imigrantes e os trabalhadores nacionais em domínios como remuneração, demissão, saúde, segurança, liberdade de associação e adesão a sindicatos, reconhecimento de qualificações e acesso a bens e serviços. Por outro lado, suas diretrizes contemplam uma série de restrições a essa igualdade de tratamento, que podem minar sua atuação. Os Estados-membros podem optar por não conceder créditos relativos à educação e treinamento aos trabalhadores migrantes, por exemplo, ou não estender benefícios fiscais aos imigrantes. Ademais, o acesso à moradia também pode ser restringidos para os imigrantes. (PASCOUUAU; McLOUGHLIN, 2012).

Assim, o fato de as disposições da Diretiva para autorização única não se aplicarem a trabalhadores temporários ou àqueles que sejam transferidos dentro de uma empresa, somado às possibilidades de restrição no tratamento entre imigrantes e cidadãos europeus, põe em cheque a habilidade da UE de auxiliar residentes de países terceiros que sofrem exploração e/ou exclusão social. Ademais, o texto permite uma margem de manobra alta para que os Estados-membros decidam as condições em que a concessão dessa autorização ocorrerá.

Ainda que seja difícil avaliar, por completo, a participação do Parlamento no processo de co-decisão, o fato dessa instituição não se opor à exclusão de determinadas categorias de trabalhadores no escopo da Diretiva, e a sua inabilidade em elevar o nível de proteção aos imigrantes residindo legalmente no bloco, corrobora o argumento de que, ao contrário do

esperado, o aumento de seus poderes institucionais não levaram à adoção de políticas mais liberais, pelo menos na questão migratória.

4.4.3 Regulamento 1051/2013 para o estabelecimento de regras comuns sobre a reintrodução temporária do controle nas fronteiras internas em circunstâncias excepcionais

Desde o estabelecimento do Acordo de Schengen, em 1985, barreiras internas entre as fronteiras dos Estados-membro do acordo foram abolidas e substituídas por uma única fronteira externa. No entanto, suas regras previam que os países poderiam, em situações de ameaça à segurança e à ordem pública, restabelecer, temporariamente, suas fronteiras internas. As definições de critérios acerca do que constituiriam essas ameaças, no entanto, ficavam a cargo de cada um dos países.

Foi somente no ano de 2011 que um episódio envolvendo a França e a Itália levaram ao primeiro a acionar esse “freio de emergência”, ao proibir a entrada de trens italianos em território francês com dezenas de imigrantes tunisianos, aos quais a Itália já havia concedido vistos temporários. Na ocasião, a queda do presidente tunisiano, Zine al-Abidine Ben Ali, que estava no poder desde 1987, diante de uma onda de revoltas e manifestações pelo país, levou a uma fuga em massa de cidadãos da Tunísia em busca de asilo em outros territórios. Os protestos inspiraram outros países na busca por melhores condições socioeconômicas e contra governos ditatoriais em países do Oriente Médio como a Tunísia, Líbia, Egito, Argélia, Iêmen – entre outros – cujos protestos e eventuais quedas de ditadores ficaram conhecidos como “Primavera Árabe”. Durante todo o ano de 2011, estima-se que cerca de sessenta mil imigrantes tenham chegado à Itália pelo mar, sobretudo oriundos de países como a Tunísia e a Líbia. (BBC Brasil, 17/04/2011).

Com efeito, em virtude da Primavera Árabe, um contingente excepcional de imigrantes – sobretudo do norte da África – desembarcou na ilha italiana de Lampedusa, em janeiro de 2011, requerendo proteção política. As leis da União Europeia seguem acordos internacionais com relação ao status de asilo político, logo o governo italiano não poderia expulsar os imigrantes de seu território – em consonância ao princípio de não-expulsão (*non-refoulement*). No entanto, em abril de 2011, quando trens italianos partiram em direção à França com esses cidadãos, o país impediu a sua entrada, levando a uma crise diplomática: enquanto a Itália argumentava que não estava recebendo ajuda da França para enfrentar o aumento do fluxo migratório na ilha de Lampedusa, a França defendia que a entrada dos imigrantes constituiria

uma ameaça à sua segurança e à ordem pública e que, portanto, estaria no pleno gozo de seus direitos. (MARCHETTI, 2012).

Diante desse contexto, a Comissão Europeia fez uma proposta de Regulamento que estabelecia regras comuns acerca da reintrodução temporária de controle nas fronteiras internas em circunstâncias excepcionais, e submeteu-a à apreciação do Conselho e do Parlamento sob o procedimento legislativo ordinário. Ainda que a entrada de imigrantes que aleguem perseguição política ou ameaças graves seja submetida à Política de Asilo da UE – que não será abordada neste estudo – o Regulamento 1051/2013 diz respeito ao controle das fronteiras, e, por essa razão, será contemplado.

Aprovado em primeira leitura pelo Parlamento por 506 votos a favor, 121 contra e 55 abstenções, o Regulamento entrou em vigor em novembro de 2013. O PE fez emendas à proposta da Comissão, expressivas de compromissos acordados com o Conselho. As principais mudanças – mais restritivas do que a proposta da Comissão – ocorreram nos seguintes pontos:

- 1) Quando um relatório de avaliação para a situação de postos de travessia de fronteiras concluir que há falhas em sua correta operação, a Comissão Europeia fica encarregada de recomendar que o Estado-membro tome determinadas medidas, como a alocação de pessoal da Guarda das Fronteiras Europeias, o estabelecimento de planos estratégicos ou, como último recurso e a depender da gravidade da situação, que determinado ponto de controle seja fechado. Caso o relatório concluir que o Estado-membro esteja negligenciando suas obrigações, a Comissão poderá restabelecer, temporariamente, as fronteiras do Estado em questão;
- 2) A reintrodução temporária das fronteiras internas de algum Estado-membro poderá ocorrer em caso de ameaça à segurança e à ordem pública, mas não deverá exceder 30 dias, ou o período necessário para tomar as medidas cabíveis. Em casos notadamente graves, esse período não deverá exceder seis meses, que podem ser prorrogados até o limite de dois anos. Isso deverá ser feito como último recurso, e pressupõe a existência de uma ameaça genuína e suficientemente grave aos interesses fundamentais da sociedade.
- 3) Quando um Estado estiver planejando reintroduzir temporariamente as suas fronteiras, ele deverá notificar a Comissão e os demais Estados-membros com, pelo menos, quatro semanas de antecedência. No entanto, quando houver a necessidade de ação imediata, o Estado poderá, excepcionalmente e imediatamente, restabelecer seus limites internos

por um período de 10 dias, renováveis por mais 20 dias, mas que não devem ultrapassar dois meses no total. (EUR-Lex, Regulamento (UE) nº 1051/2013)

Assim, ainda que o Regulamento tenha estabelecido critérios mais claros acerca do que constituam ameaças à segurança e à ordem pública – como na sequência de incidentes ou ameaças terroristas, ou ameaças relacionadas com a criminalidade organizada – bem como a necessidade de informar às autoridades europeias quando um Estado planejar reintroduzir temporariamente suas fronteiras, o texto aprovado reforça as capacidades da União para excluir os imigrantes. A única menção à imigração é feita no preâmbulo 5, em que “a migração e a passagem das fronteiras externas por um grande número de nacionais de países terceiros não deverá, por si só, ser considerada uma ameaça para a ordem pública ou para a segurança interna”. (EUR-Lex, Regulamento (UE) nº 1051/2013).

No entanto, argumenta-se que os Estados podem considerar que a entrada de um grande contingente de migrantes em seus territórios constitui ameaças à segurança pública, permitindo, assim, o restabelecimento temporário das fronteiras nacionais, tal como ocorreu no incidente diplomático entre a França e a Itália, em 2011. Assim, se a aprovação do texto constituiu um progresso na harmonização dos procedimentos migratórios da União, ela não avançou na inclusão e na integração dos residentes de países terceiros que optam por residir no bloco. A facilidade com que a sua aprovação ocorreu – em Primeira Leitura no Parlamento e no Conselho – alerta para o fato de que, quando a legislação relativa à imigração ocorre no sentido de restringir ou reforçar a capacidade dos Estados nessas questões, ela é mais facilmente aceita.

4.5 Os desafios da harmonização com inclusão

A legislação da UE relativa à imigração, com o Tratado de Lisboa, passou a ser tratada segundo o procedimento legislativo ordinário em questões como a imigração legal, controle das fronteiras, listas de países e procedimentos para concessão de vistos de curta duração. Ademais, instituiu a regra da maioria qualificada – ao invés da unanimidade – para a tomada de decisão no âmbito do Conselho. Argumenta-se assim que, do ponto de vista legal, o Tratado conferiu a possibilidade real de se estabelecer uma política migratória comum no âmbito da União Europeia. (PEERS, 2008).

As principais leis relativas à imigração adotadas segundo o novo procedimento, no entanto, ainda que tenham constituído um avanço na harmonização dos procedimentos, não contribuíram para o respeito aos interesses dos imigrantes (residentes de países terceiros). A

introdução da co-decisão para leis relativas à imigração ilegal, desde 2005, e a adoção da Diretiva do Retorno, em 2008, evidenciou o fato de que, ainda que se esperasse do Parlamento Europeu uma posição mais branda para a questão migratória, isso na prática não ocorreu. Com efeito, a Diretiva do Retorno foi alvo de críticas por diversos países e organizações internacionais, dado o seu caráter conservador. Ainda assim, as principais leis aprovadas segundo o novo procedimento⁴⁶ avançam no papel que a União Europeia exerce nessas questões, apesar das críticas supracitadas.

A posição do Parlamento Europeu, no entanto, foi peculiar. A instituição aprovou, em primeira leitura, as leis com diretrizes mais conservadoras (as diretivas do Retorno e de sanções impostas a empregadores que utilizem cidadãos em situação irregular, e o regulamento que estabelece a reintrodução temporária das fronteiras), enquanto a *Single Permit Directiv*, que prevê procedimentos comuns para tratar da imigração legal, foi aprovada em um longo processo de negociação com o Conselho, em que o Parlamento propôs emendas que limitaram a abrangência dos direitos concedidos aos imigrantes abarcados pela lei. (PASCOUUAU; McLOUGHLIN, 2012).

Pascouau (2013) argumenta que, em questões relacionadas ao controle das fronteiras, vistos e migração ilegal, as leis da União abordam de forma mais ou menos satisfatória tais arenas, com a harmonização de procedimentos como o Acordo de Schengen, o estabelecimento da Frontex e de banco de dados para monitoramento de vistos concedidos e negados, com o Sistema de Informação de Schengen. Por outro lado, dimensões da migração legal – como a reunificação familiar e as regras relativas à admissão de trabalhadores – é fragmentada em uma série de categorias que permitem margens de manobra relativamente altas dos Estados-membros, que permanecem os principais atores na tomada de decisão nessas questões. Assim,

Por um lado a situação atual [...] retrata uma situação na UE que está a milhas de distância de uma chamada “política migratória comum”. Por outro lado, e mais importante, as leis atuais são improváveis de ajudarem a enfrentar problemas como a contração demográfica e a escassez de mão-de-obra. (PASCOUUAU, 2013. Tradução livre).⁴⁷

⁴⁶ A *Single Permit Directiv*, para a adoção de uma autorização única para imigrantes que desejem residir e trabalhar na UE; a Diretiva relativa a sanções impostas a empregadores que utilizem cidadãos de países terceiros em situação irregular; e o Regulamento que estabelece critérios para a reintrodução temporária de fronteiras internas dos Estados-membros.

⁴⁷ *On the one hand, the current situation [...] portrays a picture of EU action that is miles away from a so-called “common immigration policy”. On the other hand, and more importantly, the current rules are unlikely to help tackle demographic shrinking and labour/skill-shortage problems.*

Com efeito, ainda que a crise tenha levado ao aumento do desemprego por todo o continente, aliviando a demanda por certos tipos de trabalhadores, eventualmente a recuperação econômica irá ocorrer, trazendo à tona o problema da falta de mão-de-obra em setores fundamentais ao funcionamento da economia. Ademais, estudos apontam que, a partir de 2015, o envelhecimento da população europeia evidenciará a necessidade de indivíduos que substituam os aposentados, e de pessoal qualificado para tratar do alto número de idosos no continente, sobretudo no setor da saúde. (PASCOUAAU, 2013).

Assim, ainda que essas questões reflitam a necessidade de imigrantes no território europeu – sobretudo no médio-prazo, argumenta-se que o contexto adverso da crise vem tornando as populações dos países desenvolvidos ainda menos abertas ao estabelecimento de residentes de países terceiros. Com efeito, tentativas de definir e estabelecer controles nos fluxos migratórios, sobre quem tem o direito de cruzar fronteiras nacionais e se estabelecer nos limites dessas fronteiras, frequentemente levantaram debates calorosos e políticas conflituosas a respeito do Estado-nação. Por sua própria natureza, a presença de imigrantes tende a desafiar ideias como uma suposta identidade nacional fixa, o que tende a mobilizar líderes e partidos a conseguir votos evocando tais valores. (SCHAIN, 2008). O aumento da representação dos grupos de direita no Parlamento Europeu reflete, em parte, essa situação.

Promover a integração efetiva dos residentes de países terceiros é imperativo para lidar com o envelhecimento da população europeia, além de necessário para não sobrecarregar o Estado de bem-estar social: em 2013, cerca de 10% da população da União Europeia era composta por imigrantes. (COLLET, 2013). Ainda que os fluxos migratórios para a Europa tenham reduzido em função da crise, o alto contingente de imigrantes clama por reformas urgentes em uma União institucionalmente mais integrada, mas socialmente mais conservadora.

Dado que a migração internacional está intimamente ligada à intensificação da globalização, em matérias de política de imigração cada vez mais será necessária uma transição governamental do “controle migratório” para a “gestão migratória”, em que os imigrantes não sejam tratados como um problema a ser lidado, mas parte da solução das mais variadas dimensões políticas. Ainda assim, observa-se que, apesar do contexto da atual globalização e do estágio de integração do bloco europeu serem caracterizados por uma crescente abertura das fronteiras ao fluxo de mercadorias, capital e ideias, a tendência com relação ao fluxo de pessoas ocorre no sentido inverso.

CONCLUSÃO

O objetivo desta dissertação consistiu em responder ao seguinte questionamento: *Os novos poderes institucionais do Parlamento Europeu, garantidos pelo Tratado de Lisboa, levaram a um retrocesso na política migratória europeia? Se sim, por que?* De forma a desenvolver as ferramentas analíticas para tal análise, identificaram-se as novas regras do tratado de Lisboa e a crise de 2008 como variáveis independentes, e a política migratória europeia – de caráter eminentemente supranacional – como a variável dependente. Interveniente ao processo, identificou-se a composição parlamentar resultante das eleições diretas para o Parlamento Europeu de 2009 – mais conservadora do que sua antecessora, em 2004.

Assim, no primeiro capítulo foram apresentadas as definições e conceitos que permitiram a articulação deste objeto com a literatura pertinente. Argumentou-se que o bloco europeu constitui um arranjo institucional que fomenta a cooperação entre os Estados-membros em uma série de dimensões políticas – a imigração inclusive – que possuem precedência às legislações nacionais. Isso ocorre porque os países europeus, racionalmente, optam por abrir mão de parte de sua soberania em prol instituições supranacionais, acreditando que isso irá maximizar seus benefícios. Com efeito, argumentou-se acerca da importância desses arranjos institucionais em alterar os custos da tomada de decisão, ao promoverem a redução da incerteza e a estabilização das expectativas com relação aos demais.

No que se refere à instituição legislativa diretamente eleita – o Parlamento Europeu – argumentou-se acerca de sua importância em responder as demandas dos cidadãos europeus que podem, por meio do voto, vocalizar as suas preferências. Assim, assinalou-se a importância de fortalecer a participação do PE em novas dimensões da política europeia – frente à Comissão ou o Conselho de Ministros – de forma a reduzir o chamado “déficit democrático” de suas instituições.

Para tal, no capítulo dois foram abordadas as inovações institucionais que, ao longo do tempo, fortaleceram a posição do Parlamento Europeu. Argumentou-se que a última das reformas – com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em dezembro de 2009 – conseguiu, ao menos em parte, em conferir um viés mais democrático ao bloco, ao introduzir o processo legislativo ordinário – que equipara os poderes do Conselho e do Parlamento no processo legislativo – a quase 95% das arenas políticas da União; ampliar a participação dos cidadãos, com a introdução da “Iniciativa de Cidadania”; e reconhecer, institucionalmente, a possibilidade de algum dos Estados-membros retirar-se do bloco.

No que se refere aos assuntos de Liberdade, Segurança e Justiça – âmbito em que se inserem as políticas de imigração de residentes de países terceiros – o Tratado de Lisboa também expandiu a participação do PE ao tornar dimensões relativas à imigração legal, imigração ilegal e controle das fronteiras sujeitas à co-decisão entre o Parlamento e o Conselho. Ademais, no Conselho, instituía-se a regra da maioria qualificada para tomada de decisões nessas questões, ao invés da unanimidade. Nesse sentido, ao menos do ponto de vista das regras, argumentou-se que o Tratado de Lisboa não só respondeu ao déficit democrático da União Europeia – ao fortalecer a instituição diretamente eleita – como também estabeleceu os critérios legais para a adoção de uma política migratória europeia de caráter supranacional.

No entanto, o ano anterior à entrada em vigor do Tratado de Lisboa foi marcado por uma das piores crises financeiras mundiais, tanto em virtude de seu alcance geográfico – que atingiu quase todos os países do mundo, sobretudo os desenvolvidos – quanto de perdas econômicas. Iniciada nos EUA em 2007 por causa da especulação do mercado imobiliário, a crise atingiu a Europa de maneira intensa a partir de 2008, que resultou no aumento do desemprego e recessão por todo o continente, principalmente nos países da Zona do Euro. No capítulo três, foram assinalados os efeitos adversos da crise no continente europeu que, entre outros, contribuíram para o aumento da insatisfação popular diante das medidas tomadas pelo Banco Central Europeu, que incluíam medidas de austeridade agressivas, com cortes de gastos e salários.

Diante desse quadro adverso, considerou-se que, nas eleições para o Parlamento Europeu, em 2009, a insatisfação dos cidadãos contribuiu para que houvesse a vitória de políticos de direita e extrema/direita – contrários a qualquer aumento do processo de integração da EU – tornando a composição parlamentar mais conservadora. Assim, argumentou-se que, ao levar-se em consideração as *preferências* dos cidadãos, esses se tornaram mais céticos e, portanto, propensos a eleger políticos defensores de políticas mais conservadoras, inclusive na imigração.

O capítulo final apresentou as principais leis que regem questões migratórias na União Europeia. Argumentou-se que, até a instituição do procedimento de co-decisão em dimensões relacionadas à entrada e permanência de residentes de países terceiros, havia a tentativa de estabelecer procedimentos comunitários em uma gama de arenas, mas havia muita relutância dos Estados-membros em ceder poderes à União nessas questões. No entanto, com a entrada em vigor do Acordo de Schengen (1985), que instituía a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capital em substituição a uma única fronteira externa, evidenciou-se a necessidade de adotar procedimentos comunitários mínimos que garantissem tais liberdades.

Somente a partir de 2005 iniciou-se o desbloqueio institucional para a tomada de decisão comunitária em dimensões como a imigração legal, imigração ilegal e controle de vistos e de fronteiras, em que a co-decisão passaria a ser o procedimento legislativo ordinário nessas questões, e a votação no Conselho de Ministros passava a requerer maioria qualificada, e não unanimidade. Apesar disso, o Parlamento Europeu não atuou de forma a estabelecer leis harmonizadas e inclusivas, que permitissem tanto a adoção de procedimentos comuns como o respeito aos direitos dos imigrantes.

Com efeito, sob as novas regras foram adotados a Diretiva do Retorno – que permite a detenção de imigrantes por até 18 meses até sua eventual expulsão –, a Diretiva que estabelece sanções contra os empregadores de imigrantes em situação irregular e o Regulamento que determina regras comuns para a reintrodução temporária do controle nas fronteiras internas em circunstâncias excepcionais. Ainda que essas leis constituam avanços para a articulação de uma política migratória europeia comum, argumentou-se que elas falharam em promover proteções aos direitos humanos dos imigrantes, que permanece aquém do controle das fronteiras. Ao mesmo tempo, a *Single Permit Directiv*, que deveria avançar na harmonização de procedimentos relativos à imigração legal ao permitir a adoção de uma autorização única para que imigrantes possam trabalhar e residir na União Europeia, afastou-se da proposta da Comissão em uma série de pontos, tendo sofrido diversas emendas ao longo de sua implementação. Por fim, o texto final excluiu nada menos do que 12 categorias de imigrantes ao todo – inclusive trabalhadores temporários e empregados de empresa em transferência – o que limitou o seu escopo.

Nesse sentido, corrobora-se a hipótese desta pesquisa de que, ao tratar-se da política migratória europeia, há um paradoxo: por um lado, há o incremento de democracia no bloco – com a adoção de novas regras instituídas pelo Tratado de Lisboa, que conferem ao Parlamento maior poder de agenda em diversas arenas políticas da União, inclusive na imigração. Por outro, ao instituir-se a co-decisão à dimensão migratória, identificou-se o caráter conservador das decisões adotadas, em função de, entre outros, a crise de 2008 que chegou à Europa, resultando em modificações nas preferências dos cidadãos e o consequente avanço da direita na composição do Parlamento Europeu.

Portanto, o questionamento proposto por este trabalho é respondido da seguinte maneira: os novos poderes institucionais do Parlamento Europeu, garantidos pelo Tratado de Lisboa, levaram, sim, a um retrocesso na política migratória europeia porque, em um contexto de crise econômica e composição mais conservadora, isso permitiu uma nova correlação de forças no PE e, portanto, a possibilidade de diretrizes mais conservadoras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEMOGLU, Daron e ROBINSON, James A. **Why Nations Fail: The origins of power, prosperity, and poverty**. New York : Crown Business, 2012.

ACOSTA, Diego. The Good, the Bad and the Ugly in EU Migration Law: is the European Parliament Becoming Bad and Ugly? **European Journal of Migration and Law** (11), 2009. Disponível em

<http://oppenheimer.mcgill.ca/IMG/pdf/ACOSTA_The_Good_The_Bad_and_the_Ugly_in_EU_Migration_Law_Returns_directive.pdf> Acesso em : 23 out. 2013.

AGUIAR NETO, Antonio Gomes de. O Tratado de Lisboa e os avanços democráticos da União Europeia. **Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**, Centro de Documentação e Informação, 2012. Disponível em

<file:///C:/Users/AnnaPaula/Downloads/tratado_lisboa_aguiar_netto.pdf> Acesso em: 08 mar. 2013.

AXELROD, Robert e KEOHANE, Robert. Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions. **World Politics**, vol. 38, n. 1, out. 1985.

BALE, Tim. **European Politics**. 2 ed. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2008.

BANCO CENTRAL EUROPEU. **União Económica e Monetária**. Disponível em <<http://www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.pt.html>> Acesso em : 05 jan. 2014.

BBC Brasil, 17/04/2011. **França barra trens italianos com imigrantes**. Disponível em <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/04/110417_imigracao_trem_mdb.shtml> Acesso em: 16 nov. 2012.

BBC Brasil, 04/05/2011. **UE pode restabelecer fronteiras temporárias devido à imigração**. Disponível em <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/05/110504_europa_imigracao_mb.shtml> Acesso em : 16 nov. 2012.

BLOCHMANS, Stevens e WESEL, Ramses A. The European Union and Crisis Management: Will the Lisbon Treaty Make the EU More Effective? **Journal of Conflict and Security Law**, vol. 14, n.2, p. 265-308, 2009. Disponível em <<http://jcsf.oxfordjournals.org/content/14/2/265.full.pdf+html>> Acesso em: 20 set. 2013.

BOGDANOR, Vernon. The June 1989 European Elections and the Institutions of the Community. **Government and Opposition**, vol. 24, n. 2, p. 199-214, 1989.

BOWLER, Shaun e FARREL, David. The Organizing of the European Parliament: Committees Specialization and Co-Ordination. **British Journal of Political Science**, vol. 25, n. 2, p. 219-243, 1995.

BURGESS, Michael. Federalism. IN: DIEZ, Thomas e WIENER, Antje. **European Integration Theory**, cap. 2, p. 25-43. Oxford, New York: Oxford University Press, 2004.

CASTLES, Stephen e MILLER, Mark J. **The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World**. New York : The Guilford Press, 2003.

CLAESSENS, Stijn; DELL'ARICCIA, Giovanni; IGAN, Denis; LAEVEN, Luc. Cross-country experiences and policy implications from the global financial crisis. **Economic Policy**, vol. 25, n. 62, 2010. Disponível em <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0327.2010.00244.x/pdf>> Acesso em: 25 jan. 2013.

COLLET, Elizabeth. Facing 2020: developing a new European agenda for immigration and asylum policy. **MPI Policy Brief Series**, n. 1, fev. 2013. Disponível em <<file:///C:/Users/AnnaPaula/Downloads/MPIEurope-Facing2020.pdf>> Acesso em: 15 out. 2013.

COMISSÃO EUROPEIA. **Assuntos econômicos e financeiros: o Euro**. Disponível em <http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/index_pt.htm> Acesso em 03 jan. 2014a.

COMISSÃO EUROPEIA. **Cidadania da União**. Disponível em <http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/citizenship_of_the_union/16024_pt.htm> Acesso em 10 jan. 2014b.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Votação**. Disponível em <http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_pt.htm> Acesso em: 15 jan. 2014.

CONSELHO EUROPEU DE TAMPERE. **Conclusões da Presidência**. Disponível em <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/00200-r1.p9.htm> Acesso em: 17 nov. 2013.

COUTINHO, Marcelo Vasconcelos e LIMA, Maria Regina Soares. Globalização, regionalização e América do Sul. **Análise de Conjuntura OPISA**, Rio de Janeiro, n.6, maio 2005. Disponível em <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/22212.pdf>> Acesso em: 02 nov. 2012.

CREPAZ, Markus M. L. e STEINER, Jürg. **European Democracies**. 6 ed. D'AGOSTINI, Luciano Luiz Manarin. As medidas de austeridade fiscal implementadas nos PIGS: por que a Europa pode entrar novamente em recessão? **Economia e Tecnologia**, ano 6, vol. 21, abril/junho de 2010. Disponível em <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/ret/article/viewFile/26988/17997>> Acesso em: 02 set. 2013.

DAHL, Robert. **Prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.

Deutsche-Welle, 07/06/2009. **Baixa participação e avanço da direita nas eleições para Parlamento da UE**. Disponível em <<http://www.dw.de/dw/article/0,,4310101,00.html>> Acesso em: 05 fev. 2012.

DIEZ, Thomas e WIENER, Antje. **European Integration Theory**. 2 ed. Oxford: Oxford University Press, 2009.

DULCI, Otávio Soares. Economia e Política na Crise global. **Estudos avançados**, vol. 23, n. 65, 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142009000100008> Acesso em: 23 maio 2012.

EIJK, Cees van der e FRANKLIN, Mark. **Choosing Europe?** The European electorate and national politics in the face of union. 4 ed. Michigan: The University of Michigan Press, 1996.

EUR-Lex. **Diretiva 2001/40/CE do Conselho de 28 de maio de 2001**, relativa ao reconhecimento mútuo de decisões sobre a expulsão de nacionais de países terceiros. Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:149:0034:0036:EN:PDF>> Acesso em: 15 nov. 2013.

EUR-Lex. **Diretiva 2001/51/CE do Conselho de 28 de junho de 2001**, que completa as disposições do artigo 26.o da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen de 14 de Junho de 1985. Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:187:0045:0046:PT:PDF>> Acesso em: 15 nov. 2013.

EUR-Lex. **Diretiva 2002/90/CE do Conselho de 28 de novembro de 2002**, relativa à definição do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência **irregulares**. Disponível em <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:328:0017:0018:PT:PDF>> Acesso em: 20 out. 2013.

EUR-Lex. **Diretiva 2003/86/CE do Conselho de 22 de setembro de 2003**, relativa ao direito de reagrupamento familiar. Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:PT:PDF>> Acesso em: 30 out. 2013.

EUR-Lex. **Diretiva 2004/82/CE do Conselho de 29 de Abril de 2004**, relativa à obrigação de comunicação de dados dos passageiros pelas transportadoras. Disponível em <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:261:0024:0027:PT:PDF>> Acesso em: 22 out. 2013.

EUR-Lex. **Diretiva 2004/114/EC do Conselho de 13 de dezembro de 2004**, relativa às condições de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de estudos, de intercâmbio de estudantes, de formação não remunerada ou de voluntariado. Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:375:0012:0018:PT:PDF>> Acesso em: 22 out. 2013.

EUR-Lex. **Diretiva 2005/71/CE do Conselho de 12 de outubro de 2005**, relativa a um procedimento específico de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação científica. Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:289:0015:0022:PT:PDF>> Acesso em: 22 out. 2013.

EUR-Lex. **Diretiva 2005/85/CE do Conselho de 1 de dezembro de 2005**, relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros. Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:PT:PDF>> Acesso em: 20 mar. 2013.

EUR-Lex. **Diretiva 2009/52/EC do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de Junho de 2009**, que estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular. Disponível em: <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:PT:PDF>> Acesso em: 20 mar. 2013.

EUR-Lex. **Diretiva 2011/98/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de dezembro de 2011**, relativa a um procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única para os nacionais de países terceiros residirem e trabalharem no território de um Estado-Membro e a um conjunto comum de direitos para os trabalhadores de países terceiros que residem legalmente num Estado-Membro. Disponível em <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:343:0001:0009:PT:PDF>> Acesso em: 20 mar. 2013.

EUR-Lex. **Regulamento (CE) no. 539/2001 do Conselho de 15 de março de 2001**, que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação. Disponível em <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:187:0045:0046:EN:PDF>> Acesso em: 20 out. 2013.

EUR-Lex. **Regulamento (UE) no. 1051/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 22 de outubro de 2013**, que altera o Regulamento (CE) no 562/2006 para estabelecer regras comuns sobre a reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas em circunstâncias excecionais. Disponível em < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:295:0001:0010:PT:PDF>> Acesso em: 20 out. 2013.

EUROBARÔMETRO. European Employment and Social Policy Report. **Special Eurobarometer** 316, set. 2009a. Disponível em <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_316_en.pdf> Acesso em: 17 dez. 2012.

EUROBARÔMETRO. Discrimination in the EU in 2009. **Special Eurobarometer** 316, nov. 2009b. Disponível em http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_317_en.pdf Acesso em: 17 dez. 2012.

EUROBARÔMETRO. The Europeans in 2009. **Special Eurobarometer** 308, jul. 2009c. Disponível em <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_308_en.pdf> Acesso em: 17 dez. 2012.

EUROPEAN PARLIAMENT LEGISLATIVE OBSERVER. **Selected Topics**. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/oel/themes/list.do> Acesso em: 18 ago. 2013.

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS. **Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration.** Disponível em <http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_asylum_ENG.pdf> Acesso em: 16 Fev. 2013.

EUROSTAT. **Estatísticas da Migração e da População Migrante.** Disponível em <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/pt> Acesso em: 10 out. 2013.

G8 INFORMATION CENTRE. **What is G8?** Disponível em <http://www.g8.utoronto.ca/what_is_g8.html> Acesso em: 18 setembro 2011.

GIVENS, Terri e LUEDTKE, Adam. The Politics of European Union Immigration Policy: Institutions, Salience, and Harmonization. **The Policy Studies Journal**, vol 32, n.1, p. 145-165, 2004.

GOWAN, P. Crise no centro: consequências do novo sistema de Wall-Street in the Heartland. **Estudos avançados**, 23 (65), p. 44-72, 2009.

GUEDES, A. **The Politics of migration and immigration in Europe.** Londres: Sage, 2003.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R.. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, 2003. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264452003000100010&lng=&rm=iso Acesso em: 02 fev. 2012.

HAAS, Ernst B. The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing. In: LINDBERG, Leon N.; SCHEINGOLD, Stuart A. (eds). *Regional Integration: Theory and Research*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971.

HELLEINER, Eric. **States and the reemergence of Global Finance:** from Bretton Woods to the 1990. New York: Cornell University Press, 1996.

HIJMAN, Remko. Sharp increase in unemployment in the EU. **Eurostat Publications**, 53/2009. Disponível em <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-09-053/EN/KS-SF-09-053-EN.PDF> Acesso em 3 jan. 2014.

HILY, Marie-Antoinette. As Migrações Contemporâneas: dos Estados e dos homens. In: Seminário **Cultura e Intolerância**. SESC Vila Mariana. São Paulo, Novembro de 2003.

HIX, Simon e MARSH, Michael. Punishment or protest? Understanding European Parliament elections. **Journal of Politics**, vol. 69, n. 2, p. 495-510, 2007.

HOBOLT, Sara; SPOON, Jae-Jae e TILLEY, James. A Vote Against Europe? Explaining Defection at the 1999 and 2004 European Parliament Elections. **British Journal of Political Science**, vol. 39, n. 1, p. 93-115, 2009.

KEOHANE, Robert O. International Institutions: two approaches. **International Studies Quarterly**, vol. 32, n. 4, p. 379-396, dez. 1988.

KEOHANE, Robert O. **International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory**. Boulder, São Francisco e Londres: Westview Press, 1989.

KICINGER, Anna. International Migration as a non-traditional security threat and the EU responses to this phenomenon. **Central European Forum for Migration Research**. [Online]. Disponível em <http://www.cefmr.pan.pl/docs/cefmr_wp_2004-02.pdf> Acesso em: 25 nov. 2010.

LAPAVITSAS, Costas; KALTENBRUNNER, A; LINDO, D.; MICHELL, J.P.; PAINCEIRA, J.P; PIRES, E; POWEL, J.; STENFORS, A; TELES, N. **Crisis in the Eurozone**. Londres: Verso Books, 2012.

LEITE, Rodrigo de Almeida. (2010). Os paradoxos do tratamento da imigração ilegal na União Européia frente à Diretiva de Retorno. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 108, maio/2010. Disponível em <<http://edueojs.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/9664/5594>> Acesso em: 15 jan. 2013.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **Instituições Políticas Democráticas: O segredo da legitimidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

LUBBERS, M., GIJBERTS, M. e SCHEEPERS, P. Extreme right-wing voting in Western Europe. **European Journal of Political Research**, v.41, nº 3, p. 345–378. Disponível em <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1475-6765.00015/pdf>> Acesso em: 12/09/2011.

LUEDTKE, Adam. Uncovering European Union Immigration Legislation: Policy Dynamics and Outcomes. **International Migration**, vol. 49, n.2, 2009. Disponível em <<http://www.cesruc.org/uploads/soft/130301/1-130301221220.pdf>> Acesso em: 07 mar. 2013.

MALAMUD, Andrés. Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. Paper apresentado no V Congresso Latinoamericano de Ciência Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julho de 2010.

MALAMUD, André e SOUZA, Luís. Parlamentos Supranacionais na Europa e na América Latina: entre o fortalecimento e a irrelevância. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 27, n. 2, p. 369-409, julho/dezembro 2005.

MARCHETTI, Chiara. **Framing emergency. Italian response to 2011 (forced) migrations from Tunisia and Lybia**. Paper apresentado na “RSC 30th Anniversary Conference: Understanding Global Refugee Policy”, Oxford, 6-7 dez. 2012. Disponível em <https://www.academia.edu/2309681/Framing_emergency._Italian_response_to_2011_forced_migrations_from_Tunisia_and_Lybia#> Acesso em: 15 jan. 2013.

MARELLI, Enrico; PATUELLI, Roberto e SIGNORELLI, Marcello. Regional Unemployment in the EU before and after the global crisis. **Post-Communist Economies**, vol. 24, n. 2, p. 155-175, 2012.

MARSH, Michael. Testing the Second-Order Election Model after Four European Elections. **British Journal of Political Science**, vol 28, p. 591-607, 1998.

MATHIJSEN, P.S.R.F. **A Guide to European Union Law**, as amended by the Lisbon Treaty. 10^a ed. Londres: Street and Maxwell, 2010.

McELROY, Gail e BENOIT, Kenneth. Party Groups and Policy Positions in the European Parliament. **Party Politics**, vol. 13, n. 5, 2007. Disponível em <<http://ppq.sagepub.com/cgi/content/abstract/13/1/5>> Acesso em: 20 fev. 2013.

McELROY, Gail e BENOIT, Kenneth. Policy positioning in the European Parliament. **European Union Politics**, vol. 13, n. 1, p. 150-167, 2007. Disponível em <<http://eup.sagepub.com/content/13/1/150.full>> Acesso em: 18 jun. 2013.

MELO, Flávia de Campos. Teoria dos Jogos e Relações Internacionais: Um balanço dos debates. **Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Relações Internacionais**, Rio de Janeiro, n. 44, p. 105-119, 1997.

MIGRATION POLICY INSTITUTE (MPI). **Migration and Economic Downturn: What to expect in the European Union**. (2009). Disponível em <http://www.migrationpolicy.org/transatlantic/EU_Recession_backgrounder.pdf> Acesso em: 01 fev. 2013.

MILL, John Stuart. **On Liberty: Considerations on Representative Government**. Oxford: Basil Blackwell, 1948.

MILZA, Pierre. **L'Europe en chemise noire: les extrêmes droites européennes de 1945 à aujourd'hui**. Paris: Fayard, 2002.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **International Migration Outlook 2013**. Disponível em <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2013_migr_outlook-2013-en#page1> Acesso em: 02 jan. 2014.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Key Facts and Figures**. Disponível em <http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/wmr2013/en/WMR2013_FactSheet_EN_final.pdf> Acesso em: 21 jan. 2014.

PARLAMENTO EUROPEU. **Poderes e procedimentos**. Disponível em <<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/0081f4b3c7/Procedimentos-legislativos.html>> Acesso em: 20 ago. 2013a.

PARLAMENTO EUROPEU. **Processo legislativo ordinário**. Disponível em <<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/0081f4b3c7/Law-making-procedures-in-detail.html>> Acesso em: 10 jan. 2013b.

PARLAMENTO EUROPEU. **No passado: eleições europeias**. Disponível em <[http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/000cdcd9d4/Turnout-\(1979-2009\).htm.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/000cdcd9d4/Turnout-(1979-2009).htm.html)> Acesso em: 20 jan. 2014.

PASCOUAT, Yves. EU immigration policy: Act now before it is too late. **European Policy Centre**, Commentary, 20 jun. 2013. Disponível em <http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3602_eu_immigration_policy.pdf> Acesso em: 23 jan. 2014.

PASCOUAT, Yves e McLOUGHLIN, Sheena. EU Single Permit Directive: a small step forward in EU migration policy. **European Policy Centre**, Policy Brief, 24 Jan. 2012. Disponível em <http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1398_eu_single_permit_directive.pdf> Acesso em: 23 abril 2013.

PEERS, Steve. Legislative update: EU Immigration and Asylum competence and decision-making in the Treaty of Lisbon. **European Journal of Migration and Law**, n. 10, 2008. Disponível em <https://www.pravo.unizg.hr/images/50006643/Peers_Legislative%20Update-EU%20Immigration%20and%20Asylum%20Competence%20and%20Decision-Making%20in%20the%20Treaty%20of%20Lisbon.pdf> Acesso em: 13 out. 2013.

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e Social Democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

REIF, Karlheinz e SCHMITT, Hermann. Nine second-order national elections - a conceptual framework for the analysis of European election results. **European Journal of Political Research**, vol. 8, n.1, p. 3-44, 1980.

REIS, Rossana Rocha. Políticas de nacionalidade e políticas de imigração na França. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n.39, fev. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n39/1725.pdf>> Acesso em: 20 out. 2010.

REIS, Rossana Rocha. Migrações: casos norte - americano e francês. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 20, n. 57, Ago. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340142006000200006&lng=en&nrm=iso> Acesso em: 19 out. 2010.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo**. [s/l]: Editora Ática, 1994.

SCHAIN, Martin. **The Politics of Immigration in France, Britain and the United States: a Comparative Study**. New York: Palgrave Macmillan, 2008.

SILVA, Glaydson José da. O mundo antigo visto por lentes contemporâneas: as extremas direitas na França nas décadas de 1980 e 90, ou da instrumentalidade da Antiguidade. **História**, São Paulo, v.26, n.1, p. 98-118, 2007. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/his/v26n1/a07v26n1.pdf>> Acesso em: 20/08/2011.

TRATADO SOBRE O FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA (TFUE). **Versão Consolidada**. Disponível em <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:pt:PDF>> Acesso em: 13 set. 2011.

TSEBELIS, George. **Jogos Ocultos: Escolha racional no campo da política comparada;** Tradução Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

TSEBELIS, George. The Power of the European Parliament as a conditional agenda setter. **The American Political Science Review**, vol. 88, n.1, mar. 1994. Disponível em <<http://www.jstor.org/discover/10.2307/2944886?uid=3737664&uid=2&uid=4&sid=21103389937251>> Acesso em: 13 out. 2013.

TSEBELIS, George e GARRET, Geoffrey. Legislative Politics in the European Union. **European Union Politics**, vol. 1, n. 9, 2000. Disponível em: <<http://eup.sagepub.com/cgi/content/abstract/1/1/9>> Acesso em 02 set. 2013.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Lisboa: A Europa rumo ao século XXI.** Disponível em <http://europa.eu/lisbon_treaty/take/index_pt.htm>. Acesso em 05 Jan. 2013a.

UNIÃO EUROPEIA. **Como funciona a UE: Países.** Disponível em <http://europa.eu/about-eu/countries/index_pt.htm> Acesso em: 20 mar. 2013.

UNIÃO EUROPEIA. Summaries of EU legislation. **The schengen area and cooperation.** Disponível em <http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_en.htm> Acesso em: 12 agosto 2011.

UNIÃO EUROPEIA. **A construção europeia através dos tratados.** Disponível em <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/index_pt.htm> Acesso em: 03 jan. 2014a.

UNIÃO EUROPEIA. **O Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça.** Disponível em <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0022_pt.htm> Acesso em: 10 jan. 2014b.

UNIÃO EUROPEIA. Summaries of EU legislation. **The schengen area and cooperation.** Disponível em <http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_en.htm> Acesso em: 12 jan. 2014c.

UOL Notícias, 01/07/2007. **Quatro presos após atentados fracassados em Londres e Glasgow.** Disponível em <<http://noticias.uol.com.br/ultnot/efe/2007/07/01/ult1807u37787.jhtm>> Acesso em: 20 set. 2011.

WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações.** São Paulo: Cultrix, 1998.

WIGNALL, Adrian Blundell. Solving the Financial and Sovereign Debt Crisis in Europe. **OECD Journal – Financial Market Trend**, vol. 20, n.2, jan. 2012. Disponível em <<http://www.oecd.org/dataoecd/14/25/49481502.pdf>> Acesso em: 03 fev. 2013.