



RESENHA

“A ABSTENÇÃO NAS ELEIÇÕES PARA O PARLAMENTO EUROPEU”, EDITADO POR BRUNO FERREIRA COSTA

Jean Luiz dos Santos Pschera¹

Referência da obra resenhada: COSTA, Bruno Ferreira. **A Abstenção nas Eleições para o Parlamento Europeu:** A influência do sistema eleitoral e político nos resultados eleitorais na Europa a 27 (1987-2007). Lisboa: Chiado Editora, 2010.

CAPÍTULO III – O Parlamento Europeu

A obra de Bruno Ferreira da Costa busca a análise de fatores que expliquem os altos índices de abstenção nas eleições para o Parlamento Europeu, verificando os fatores institucionais ligados aos sistemas eleitorais que influenciam nessa tendência de secundarização destas eleições. Este trabalho tem como base a dissertação de Mestrado defendida em 2009, no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa.

A importância desta análise dá-se em função de o Parlamento Europeu ser o único órgão da União Europeia eleito diretamente pelos cidadãos europeus, possuindo uma responsabilidade acrescida, já que é representante dos interesses e defensor dos direitos da população europeia. Além disso, é uma das três principais instituições da União Europeia, junto com o Conselho da União Europeia – o qual exerce as funções legislativas e orçamentais

¹ Graduando do Curso de Direito do Centro Universitário Internacional UNINTER. Curitiba – PR. Email: jean.luizsp@hotmail.com

juntamente com o PE - e com a Comissão Europeia - órgão “executivo” da UE. Contudo, apesar disso, os eleitores europeus vêm demonstrando uma baixa participação nas eleições para o Parlamento e a taxa média de participação eleitoral tem recuado, caindo cerca de 18% entre 1979 (ano da primeira eleição) e 2004.

O livro descreve os modelos explicativos de participação e os efeitos das variáveis institucionais nas abstenções eleitorais; faz uma análise dos sistemas eleitorais nos diversos Estados-membros da UE e os seus efeitos; compara, ainda, as variáveis encontradas nas diversas nações com as características do sistema do Parlamento Europeu, relacionando com o alto índice de abstenção nestas eleições. Além disso, é dedicado um capítulo, na obra, para explicar as origens, funções, estrutura e funcionamento do órgão, o qual será analisado nesta resenha.

Após a Segunda Guerra Mundial, a Europa estava muito enfraquecida econômica e politicamente, tanto os Estados vencedores como os vencidos sofreram grandes perdas materiais e humanas durante o conflito. Nesse contexto, em 1950, o Ministro dos Negócios Estrangeiros Francês, Robert Schuman, propôs que fossem unidos os sistemas de produção do carvão e do aço da Alemanha e da França, abrindo a possibilidade de aderência de outras nações. Esta proposta, conhecida como Declaração de Schuman, obteve o apoio de seis Estados europeus – Alemanha, Bélgica, França, Holanda, Itália e Luxemburgo.

A Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) foi instituída oficialmente em 18 de abril de 1951, com o Tratado de Paris. No Art. 20 deste tratado, foi feita a primeira referência à criação de um Assembleia Parlamentar, com representantes dos povos dos Estados-membros da comunidade. Esta proposta foi defendida por diversos políticos europeus e, em 10 de setembro de 1952, reuniu-se pela primeira vez a Assembleia Comum da CECA, com seus membros designados pelos parlamentos nacionais.

Em 1957, com a assinatura do Tratado de Roma, foram criados mais dois órgãos internacionais: a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atômica (Euratom). Os membros decidiram não criar mais duas assembleias, mas instituir uma assembleia comum às três comunidades. Esta instituição se reuniu pela primeira vez em 19 de março de 1958 em Estrasburgo, era composta por 142 membros, nomeados pelos seis fundadores da Comunidade, com o nome de Assembleia Parlamentar Europeia, o qual foi alterado em 1962 para Parlamento Europeu. Devido à adesão do Reino Unido, da Irlanda e da Dinamarca, a partir de 1973 a CEE passou a contar com nove membros.

No Tratado de Paris, havia sido feita a primeira referência à necessidade de eleições diretas e universais, instituindo que o ato eleitoral deveria ser realizado por procedimento uniforme em todos os Estados. Com o relatório Vedel, apresentado em 1972, foi atenuada a expressão “procedimento eleitoral uniforme”, entendendo-se que não seria necessário adotar o mesmo sistema eleitoral em todos os Estados-membros, viabilizando, assim, as primeiras eleições gerais da Comunidade.

Em 1974, na Cimeira de Paris, houve consenso sobre a realização de eleições para o Parlamento Europeu de forma direta e universal, ressalta-se que até então os deputados eram nomeados pelos parlamentos nacionais, exercendo duplo mandato. Nesta época, o peso político-institucional do Parlamento era muito fraco, devido a sua natureza consultiva e à representação indireta dos seus membros.

A primeira eleição do Parlamento aconteceu em junho de 1979, elegendo 410 deputados, através de voto direto e universal. Nessa eleição, as quatro nações com mais expressão (Alemanha, Reino Unido, Itália e França) obtiveram uma representação idêntica, de 81 lugares cada; algo que foi na contramão da tese de distribuição proporcional de deputados baseada na população de cada Estado-membro. Apesar de a eleição ter ocorrido sem o cumprimento de várias medidas propostas, foi um passo decisivo para o reforço da importância do Parlamento.

A União Europeia, com seu nome atual, foi criada com o Tratado de Maastricht, assinado em 7 de fevereiro de 1992. Foi estabelecido, neste tratado, um procedimento de codecisão, tornando o Parlamento colegislador com o Conselho da União Europeia; além disso, passou a exercer maior controle sobre a Comissão Europeia, órgão executivo da UE e estabeleceu o princípio da cidadania europeia.

Mesmo com as altas abstenções nas eleições, o órgão é a instituição comunitária com o maior índice de popularidade no seio dos cidadãos europeus. Conforme o Eurobarômetro do Outono de 2007, mais de 40% dos europeus consideram que o Parlamento é a instituição com maior poder e quase 50% consideram que esta situação é a ideal, ao passo que apenas 9% consideram que o Conselho da União Europeia deveria ter mais poder.

Ademais, é a única instituição diretamente eleita pelos cidadãos europeus. As eleições ocorrem em períodos quinquenais, sendo realizadas em cada Estado-membro e, posteriormente, os deputados são agrupados em função do grupo político a que pertencem e não da nacionalidade, hoje há 8 grupos distintos. Atualmente, é integrado por 750 Deputados oriundos dos 28 Estados-membros da União Europeia (de forma proporcional à população destes), representando mais de 500 milhões de cidadãos.

O órgão tem três sedes: em Estrasburgo, na França, onde ocorrem as sessões plenárias mensais; em Bruxelas, na Bélgica, em que se concentra o essencial de seus trabalhos, reunindo as comissões e os grupos políticos, além de sessões suplementares; e, em Luxemburgo, local em que está instalado o Secretariado-geral. Há, no Parlamento, diversos tradutores e intérpretes, possibilitando o trabalho nas 23 línguas oficiais da UE.

O presidente do Parlamento representa-o no exterior e em suas relações com as demais instituições da UE, dirige as sessões plenárias e tem o dever de zelar pelo cumprimento do Regimento Interno; em suas ausências é substituído por um dos 14 vice-presidentes. O mandato presidencial é de dois anos e meio, prorrogável por igual período.

Os órgãos políticos do PE são constituídos pela Mesa - composta pelo presidente, pelos 14 vice-presidentes e cinco questores -, sendo responsável pelo orçamento do Parlamento e por questões administrativas; pela Conferência dos Presidentes - integrada pelo presidente do Parlamento e pelos presidentes dos grupos políticos -, a qual é responsável pela fixação das competências e do número de membros de cada comissão parlamentar. Ademais, existem 20 comissões parlamentares permanentes, competentes para elaborar e aprovar relatórios sobre as propostas legislativas. O Secretariado-geral, em Luxemburgo, conta com cerca de 4000 funcionários, oriundos de todos os Estados-membros da União; entre suas funções destaca-se o apoio técnico aos órgãos e membros do Parlamento e os trabalhos relacionados à tradução e à interpretação.

Conforme o artigo 14 do Tratado da União Europeia, as competências do Parlamento abrangem, essencialmente, três áreas: exerce o Poder de Controle do Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Orçamental, os dois últimos de forma compartilhada com o Conselho da União Europeia.

O Parlamento exerce seu Poder de Controle sobre toda a atividade da União, especialmente sobre o Poder Executivo, representado pela Comissão Europeia. A Comissão é detentora da prerrogativa de proposição de novas normas ao Parlamento e ao Conselho e é responsável pela execução das decisões destes e da legislação da União Europeia; detém, também, a responsabilidade pela elaboração de proposta orçamentária da União, a qual é submetida ao Parlamento e ao Conselho para aprovação; representa a União Europeia a nível internacional, possuindo legitimidade para negociar tratados internacionais; entre outras funções. O órgão é composto pelo Colégio de Comissários com 28 membros, representando cada um dos Estados-membros, os quais fazem as indicações, que devem ser aceitas pelo Parlamento, os mandatos são de cinco anos.

O Parlamento exerce papel importante na escolha do Presidente da Comissão e dos demais Comissários: primeiramente, de cinco em cinco anos, o Conselho da União Europeia apresenta um candidato à presidência da

Comissão, o qual, se aprovado pela maioria dos membros do Parlamento, será eleito; após, cada Estado-membro designa seus representantes para integrar a Comissão, em acordo com o Presidente eleito, os nomes devem ser aprovados em votação no Parlamento e nomeados pelo Conselho. Além disso, a Comissão responde perante o Parlamento, durante todo o seu mandato, o qual a qualquer momento pode propor uma moção de censura, o que poderá resultar, em caso de voto favorável de 2/3 dos parlamentares, na interrupção do mandato da Comissão nomeada.

Ademais, exerce a análise periódica de relatórios enviados pela Comissão e tem a prerrogativa de formulação de perguntas, as quais os membros da Comissão são obrigados a responder. Tem o poder de criação de comissões de inquérito temporárias a fim de investigar alegações de infração ou de má administração na aplicação do dinheiro da União Europeia.

Os atos jurídicos da União Europeia estão elencados no artigo 288 do Tratado de Funcionamento da UE e são eles: regulamentos, diretivas, decisões, recomendações e pareceres; sendo que estes dois últimos não são vinculativos.

No que tange ao Poder Legislativo, o Parlamento compartilha com o Conselho de Ministros da União Europeia o poder de aprovação das normas propostas pela Comissão. O Conselho é composto por um ministro representante de cada Estado-membro, cujas decisões vinculam o seu Governo; não se confunde com o Conselho Europeu, o qual é integrado pelos Chefes de Estado ou de Governo e não exerce funções legislativas. Ademais, há três formas de políticas legislativas, a depender do assunto: a consulta, o parecer e a codecisão.

No processo de consulta, a Comissão faz o envio de uma proposta legislativa ao Conselho, que consulta o Parlamento, o Comitê Econômico e Social Europeu e o Comitê das Regiões. O Parlamento pode aprovar ou rejeitar a proposta, assim como solicitar alterações. Ressalta-se que, neste procedimento, o Conselho não está vinculado à decisão do Parlamento. No

início de sua história, o Parlamento exercia apenas o poder consultivo na elaboração dos atos normativos, mas, com o passar do tempo, este tipo de processo se tornou exceção, sendo considerado um processo legislativo especial.

No parecer, o Conselho precisa obter a aprovação do Parlamento para certas medidas. Nesse caso, não há possibilidade de alterações, mas somente de aprovação ou rejeição.

O processo de codecisão foi instituído pelo Tratado de Maastricht em 1992, sendo ampliado em tratados posteriores. Com o Tratado de Lisboa em 2009, tornou-se o principal processo legislativo, denominado como processo legislativo ordinário, se tornando, portanto, a regra geral do processo legislativo europeu. Na codecisão, o Parlamento partilha igualmente o Poder Legislativo com o Conselho, caso não haja acordo entre estes, não é aprovada a normativa europeia, o processo permite até três leituras para buscar um consenso.

Primeiramente, a Comissão Europeia apresenta a proposta do ato jurídico; em seguida, o Parlamento faz a primeira leitura e vota por maioria simples no Plenário, encaminhando-o ao Conselho; se a proposta for aceita no Conselho, o ato normativo é aprovado conforme posição do PE. Não havendo a aceitação, o Conselho devolve a proposta ao Parlamento com as razões da recusa. Após, é realizada a segunda leitura, votada em maioria absoluta, o Parlamento pode aceitar a posição do Conselho, hipótese em que será criada a norma, rejeitá-la ou fazer alterações. Havendo alterações, a Comissão Europeia elaborará um parecer sobre a posição dos parlamentares; sendo o parecer positivo, o Conselho aprova a proposta por maioria qualificada; sendo parecer negativo, o Conselho só pode aprovar por unanimidade. Caso o Conselho aceite todas as emendas propostas, o ato será adotado; caso contrário, passa-se à terceira e última leitura. É criado um Comitê de Conciliação, composto pelo mesmo número de representantes do Parlamento e do Conselho, os quais buscarão um consenso e submeterão a proposta à aprovação das duas instituições; aprovando-se o ato no Parlamento e no

Conselho, torna-se uma norma; não havendo concordância, no prazo de seis semanas após a convocação, a proposta é rejeitada.

Além disso, o Parlamento exerce o Poder Orçamental, compartilhando com o Conselho a responsabilidade de aprovar o orçamento anual global da União, mas possui nesse caso o direito à última palavra. Primeiro, o Parlamento e o Conselho instituem as prioridades para o orçamento. A Comissão elabora o projeto de orçamento e o encaminha ao Conselho e ao Parlamento. O Conselho examina o projeto e após votação o encaminha ao Parlamento, informando as razões que o levaram a adotar determinada posição. Se o Parlamento aprovar a posição do Conselho ou se mantiver inerte, o orçamento será considerado aprovado; além disso, pode fazer alterações, hipótese na qual o projeto será transmitido ao Conselho e à Comissão. Neste caso, é convocada uma reunião com o Comitê de Conciliação pelos presidentes do Parlamento e do Conselho, o Comitê deve chegar a uma proposta comum, com o auxílio da Comissão, que auxilia nos trabalhos. Caso haja um acordo, a proposta é submetida a nova análise do Parlamento e do Conselho; não havendo acordo, a Comissão deve apresentar novo projeto.

O Parlamento não se limita à aprovação do orçamento. Como instituição diretamente eleita pelos contribuintes da UE, exerce, também, a fiscalização da utilização dos fundos europeus, através da Comissão de Controle Orçamental. Além disso, exerce o processo de quitação, que é a aprovação final da forma como foi executado o orçamento de determinado ano.

Conclui-se que, na sua origem, o Parlamento estava destinado a ter um caráter consultivo, mas com o passar do tempo, foi ganhando maior importância, com a busca de uma legitimidade baseada no reforço dos poderes legislativos. Atualmente, é uma das três instituições mais importantes da União Europeia e, apesar do número elevado de abstenções, é a instituição com maior popularidade entre os eleitores europeus.