



# Instituições democráticas, crise econômica e resultados políticos no Parlamento Europeu: as Políticas Migratória e Ambiental (2009-2014)

*Democratic institutions, economic crisis and political outcomes within the European Parliament: Migration and Environmental Policies (2009-2014)*

DOI: 10.21530/ci.v11n2.2016.488

Anna Paula Ribeiro Araujo Mamede<sup>1</sup>

Fátima Anastasia<sup>2</sup>

## Resumo

Este artigo analisa, comparativamente, as votações nominais relacionadas às políticas migratórias e do meio ambiente da União Europeia no período compreendido entre 2009 e 2014. Observaram-se resultados mais conservadores nas primeiras, considerando-se a distribuição dos grupos políticos do Parlamento Europeu nos eixos direita-esquerda e apoio/não apoio à integração europeia. Supõe-se que interesses relacionados aos temas migratórios são mais suscetíveis a mudanças do que os temas ambientais, e espera-se observar significativa variação do conservadorismo dos resultados a depender da área temática.

**Palavras-chave:** Parlamento Europeu; Déficit Democrático; Migração; Meio Ambiente.

## Abstract

This article comparatively analyses roll-call votes related to European Union's migration and environmental policies, in the period between 2009 and 2014. The former showed more conservative results than the later, considering the distribution of political groups of the European Parliament in the left-right axis, and support/non support for the European

1 Mestre em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Área de Concentração: Processos Decisórios em Política Externa e Internacional.

2 Professora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

Artigo recebido em 10/06/2016 e aprovado em 15/11/2016.





Union's integration process. It is assumed that interests related to migration issues are more prone to changes than environmental ones, and it is expected a greater variation on the conservatism of the results depending on the subject area.

**Keywords:** European Parliament; Democratic Deficit; Migration; Environment.

## Introdução

Trabalho recente (MAMEDE, 2014) constatou que, não obstante os procedimentos mais democráticos conferidos ao Parlamento Europeu (PE) pelo Tratado de Lisboa (2009), a instituição produziu resultados mais conservadores relativamente à política migratória da União Europeia (UE), em decorrência dos impactos da crise econômica de 2008 sobre a composição do PE e sobre os resultados legislativos. A comparação longitudinal foi a estratégia analítica escolhida, por meio do contraste entre os projetos de política migratória aprovados em duas legislaturas do PE: 2004-2009 e 2009-2014.

A partir dos rendimentos analíticos apresentados por Mamede (2014), o presente artigo propõe-se a verificar se a natureza do *issue* afeta o tipo de resultado produzido, no contexto decisório que combina regras mais democráticas e crise econômica. Portanto, indaga-se: deve-se esperar a repetição de resultados conservadores relativamente ao tema ambiental, tal como observado na agenda migratória (MAMEDE, 2014), no contexto decisório do PE? Para tanto, será examinada a produção legislativa nas áreas de migração e meio ambiente, na legislatura 2009-2014<sup>3</sup>.

A hipótese que informa esta investigação é a de que, mantidas constantes as demais condições, os resultados variam com a variação dos temas substantivos. Se o tema é mais controverso, como o da migração, esperam-se resultados mais conservadores do que aqueles produzidos relativamente ao tema ambiental, potencialmente mais capaz de gerar consensos entre os grupos políticos. Em síntese, busca-se analisar se a crise de 2008 e a composição mais conservadora do PE (após as eleições de 2009) também impactaram a legislação ambiental da UE, tal como ocorreu com a política migratória (MAMEDE, 2014). Analisar-se-á,

---

3 Vale sublinhar que o recorte temporal definido para este artigo corresponde ao 7º Termo, última legislatura completa do PE. Por isso, novas políticas migratórias produzidas em 2015 e 2016 não serão objeto de análise deste artigo.





assim, a votação das duas agendas – meio ambiente (com foco na legislação relativa às mudanças climáticas) e migração, em um contexto de crise econômica (após 2008), novas regras (sob o Tratado de Lisboa) e composição mais conservadora (após as eleições europeias de 2009).

Desde 1979, o PE constitui a única instituição diretamente eleita da UE e, juntamente com o Conselho de Ministros (também denominado Conselho da União Europeia) – instituição de caráter intergovernamental –, atua como o Poder Legislativo do bloco. O Tratado de Lisboa (2009) conferiu ao Parlamento Europeu poder legislativo real em uma série de domínios políticos da UE, colocando-o, assim, em pé de igualdade com o Conselho de Ministros.

Com efeito, ao longo do tempo, as reformas nas regras de funcionamento do PE vieram a fortalecê-lo, diminuindo, assim, o chamado “déficit democrático” (DAHL, 1991) das instituições europeias, já que se ampliava o poder de agenda da instância decisória diretamente eleita. No entanto, se, por um lado, houve um avanço, do ponto de vista das regras, propiciando maior participação política dos cidadãos europeus nas políticas da União, por outro, o último pleito do PE, em 2014, registrou o maior número de deputados eleitos de direita e extrema-direita de sua história, defensores de políticas sociais e econômicas de cunho conservador e contrários ao aumento de poder da UE em novos domínios da política europeia.

Além disso, embora a crise financeira global tenha se iniciado em 2008, e se alastrado para quase todos os países desenvolvidos e mercados emergentes em 2009, provocando a desaceleração da economia, aumento do desemprego e queda na confiabilidade das instituições que compõem a União Europeia, ainda hoje seus reflexos contribuem para um ceticismo dos cidadãos com relação aos potenciais benefícios do bloco europeu e, no limite, da própria Zona do Euro. Nesse sentido, parece razoável que as políticas adotadas pela União tenham, cada vez mais, um viés conservador, sobretudo em temas controversos como a imigração.

O artigo está organizado da seguinte forma: a primeira seção apresenta o modelo analítico que informa o desenvolvimento do argumento. Na segunda seção é descrito o contexto institucional da União Europeia e, na terceira, o contexto socioeconômico inaugurado com a crise de 2008. A quarta seção traz a análise comparativa das políticas migratória e ambiental, aprovadas na legislatura 2009-2014 do Parlamento Europeu, bem como a análise dos votos nominais dos eurodeputados, agregados por grupo político. As conclusões apresentam os rendimentos analíticos do estudo.





## Instituições, Condições e Resultados Políticos

O objeto deste artigo remete à análise dos efeitos combinados de instituições e condições sobre os resultados políticos. Especificamente, pretende-se verificar se, e como, a natureza do *issue* afeta os resultados políticos em um contexto de adoção de regras mais democráticas pelo Parlamento Europeu e de crise econômica mundial.

Em consonância com o *novo institucionalismo da escolha racional*, instituições políticas são aqui definidas como as regras formais do jogo que determinam quais atores são incluídos ou vetados, quais movimentos são permitidos ou proibidos, quais sequências de movimentos são aceitas e qual é a informação disponível (TSEBELIS, 1998).

Przeworski (1991) afirma que a democracia é a *expressão, ou a resultante, do jogo combinado de instituições e recursos*, deixando claro que a adesão ao conceito procedimental de democracia (DAHL, 1956) não autoriza o analista a desconsiderar as condições do contexto sob as quais as instituições operam. Na mesma direção, Dahl (1991) retoma o tema da tensão entre instituições democráticas e sociedades de grandes números e múltiplas clivagens e indaga: *quais são as instituições políticas necessárias para a democracia em grande escala?*

Referindo-se à construção da União Europeia, Dahl (1991) remete aos desafios da *terceira transformação*<sup>4</sup>, do Estado-nação para o *Federalismo Transnacional* (p. 323), especialmente no que tange à poliarquização das instituições supranacionais, que operam sob condições de grande complexidade e diversidade, ademais do significativo aumento da *escala*, potencializando as chances de produção de *déficits democráticos* (DAHL, 1991).

Essa é a moldura analítica do problema sob exame.

No caso do meio ambiente, dado o volume de atos legislativos da União Europeia relacionados à matéria, recortou-se o campo de alterações climáticas e ambiente, relativo à contenção dos efeitos adversos do crescimento econômico para o meio ambiente. (PARLAMENTO EUROPEU, 2015).

Mamede (2014) examinou os impactos de duas variáveis independentes sobre os resultados políticos: os procedimentos mais democráticos introduzidos pelo Tratado de Lisboa e a crise econômica internacional de 2008. Demonstrou-se que os efeitos combinados de instituições e condições produziram resultados

---

4 Segundo DAHL (1991), a primeira transformação se refere àquela da polis grega para a cidade-Estado, e a segunda, da cidade-Estado para o Estado-nação.





conservadores relativamente à política migratória. A Figura 1, abaixo, apresenta o modelo analítico construído pelo autor:

**Figura 1: Modelo Analítico**



Fonte: Mamede, 2014.

Neste artigo, *instituições e condições* são mantidas constantes, e introduz-se a variável independente *natureza do issue*, com vistas a testar seus efeitos sobre os resultados políticos. Espera-se que, *sob as mesmas instituições e sob as mesmas condições*, observe-se a produção de resultados mais conservadores relativamente à política migratória do que à política ambiental. Para tanto, serão testados os resultados produzidos em ambas as áreas, por meio de análise comparativa transversal, considerando-se a produção das políticas migratória e ambiental na legislatura 2009-2014, eleita após a deflagração da crise econômica mundial (2008) e após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa (2009). Postula-se que a *natureza do issue* afeta a distribuição de preferências entre os legisladores. O exame das votações nominais, relativas aos dois temas, constituirá o teste empírico da hipótese apresentada.

## Contexto Institucional<sup>5</sup>

Deve-se esperar, relativamente ao tema ambiental, a repetição de resultados conservadores, observados na política migratória, no contexto decisório do Parlamento Europeu, após o Tratado de Lisboa? Para examinar se a natureza do *issue* afeta o tipo de resultado produzido, convém apresentar as novas regras desse Tratado e sua tradução em procedimentos mais democráticos para a tomada de decisão no bloco.

<sup>5</sup> O argumento desenvolvido nesta seção constitui uma versão revisada de parte do trabalho de Mamede (2014), que apresenta, ademais, a descrição detalhada das instituições que compõem a União Europeia.





Criada a partir da unificação dos mercados de carvão e de aço da “Europa dos 6” (Alemanha, França, Itália, Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos), a União Europeia conta hoje com 28 membros<sup>6</sup>. De modo a adequar o funcionamento de suas instituições a novas realidades políticas e econômicas, o bloco europeu passou por uma série de reformas que visavam, no limite, responder às preferências de seus cidadãos e reforçar a sua legitimidade. Diferentemente da Constituição Europeia (rejeitada por referendos na França e nos Países Baixos, em 2005), que objetivava substituir todos os tratados anteriores do bloco por um único documento, o Tratado de Lisboa não os exclui, mas os altera segundo as novas regras<sup>7</sup>. Na prática, a maioria das disposições do novo tratado – que entrou em vigor em dezembro de 2009 – é fruto da Constituição Europeia, porém apresentadas de forma diferente (MATHIJSEN, 2010).

Fundamentalmente, a reforma busca ampliar o viés democrático do bloco, pautada por três princípios: “igualdade democrática, democracia representativa e democracia participativa” (UNIÃO EUROPEIA, 2013). Para esse fim, foi reforçado o procedimento de codecisão – renomeado “processo legislativo ordinário” sob o novo Tratado –, equilibrando os poderes do PE e do Conselho de Ministros e abrangendo quase 95% da legislação do bloco, abrangendo domínios tais como: livre circulação dos trabalhadores; transportes; aproximação das legislações nacionais; política monetária; energia; imigração; asilo (AGUIAR NETO, 2012).

Com efeito, ao longo do tempo, o Parlamento Europeu foi a instituição da União Europeia cujas regras decisórias foram mais modificadas. À época do Tratado de Roma (1957), o PE constituía instância meramente consultiva. Com a instituição do sufrágio universal e direto, em 1979, inicia-se o processo de seu fortalecimento, que culmina com a adoção do procedimento de codecisão II, pelo Tratado de Amsterdam (1997), ampliado pelo Tratado de Lisboa. Desde então, o Parlamento pode vetar incondicionalmente qualquer decisão tomada pelo Conselho (TSEBELIS; GARRET, 2008).

O Tratado de Lisboa amplia e reforça o papel do PE como colegislador, partilhando com o Conselho da União Europeia o poder de deliberar e decidir acerca de uma ampla gama de matérias. Além da eleição do presidente da Comissão Europeia, cabe ao PE aprovar o orçamento da União Europeia. O procedimento

---

6 Note-se que, após o plebiscito do Reino Unido, que optou por sua saída do bloco, em junho de 2016, a UE poderá passar a ter 27 membros, e não 28, como verificado no período sob análise.

7 Com a mudança, os tratados que passaram a informar as regras da União são o Tratado de Maastricht – ou Tratado da União Europeia (alterado conforme as novas regras), e o Tratado de Lisboa – ou Tratado de Funcionamento sobre a União Europeia.





de consulta permanece, renomeado “processo legislativo especial” e limitado a domínios como isenções no âmbito do mercado interno e direito de concorrência<sup>8</sup> (PARLAMENTO EUROPEU, 2015a). A Comissão Europeia mantém a prerrogativa de iniciar nova legislação e enviá-la ao Conselho de Ministros e ao Parlamento Europeu para deliberação e votação.

Atualmente, os legisladores do PE detêm mandato de cinco anos, renováveis. A organização interna da Casa baseia-se em uma dupla estrutura: os grupos políticos e as comissões parlamentares. Seus assentos são distribuídos proporcionalmente às populações dos países membros, respeitados os limites de, no mínimo, 6 e, no máximo, 96 deputados por país membro. Os grupos políticos são compostos por deputados de diferentes países, já que, uma vez eleitos, eles se assentam segundo sua filiação política, e não nacionalidade. De acordo com os dados do último pleito, realizado no ano de 2014, existem hoje 8 grupos políticos no Parlamento, compostos por mais de 150 partidos políticos nacionais. Os deputados que não se afiliam a nenhum dos grupos políticos existentes formam o grupo dos não inscritos (PARLAMENTO EUROPEU, 2015b).

As limitações da atuação do Parlamento Europeu no processo legislativo ensejaram discussões acerca do “déficit democrático” da União Europeia (BOGDANOR, 1989; DAHL, 1991; BOWLER; FARREL, 1995), decorrente 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 de Ministros.

Assim, assumindo-se que a legitimidade democrática de um sistema representativo deve ser concebida 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.

## **Contexto Socioeconômico e Político**

As novas regras do Tratado de Lisboa imprimiram características mais democráticas à União Europeia e poderes equivalentes ao Conselho da União Europeia e ao Parlamento Europeu, para deliberar sobre a maioria das arenas políticas comunitárias, inclusive em temas controversos como a imigração.

---

<sup>8</sup> O procedimento de consulta informa, também, a participação do Parlamento Europeu em acordos internacionais no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum (PARLAMENTO EUROPEU, 2015a).





Ao mesmo tempo, a crise financeira global, cujos efeitos são sentidos ainda hoje na União Europeia, pode ser compreendida como uma “conjuntura crítica”, definida por Acemoglu e Robinson (2012) como um momento em que a confluência de diversos fatores acaba por perturbar o equilíbrio entre a política e a economia de determinada sociedade. Iniciada nos Estados Unidos com a especulação dos mercados imobiliários, em setembro de 2008, a crise provocou perdas bilionárias em bolsas de valores por todo o mundo (CLAESSENS et al., 2010).

Em virtude da União Econômica e Monetária, instituída no bloco pelo Tratado de Maastricht, em 1992, e consolidada com a introdução do Euro, em 2002, os efeitos da crise foram rapidamente propagados dentre os membros da União, dado que o controle da política econômica do bloco pelo Banco Central Europeu (BCE) priva os Estados de importantes mecanismos monetários, como o poder de emitir papel-moeda e de estabelecer a taxa de juros. Ademais, o BCE tomou fortes medidas de austeridade, como o corte de salários e dos gastos públicos, combinadas ao aumento dos impostos. Se, até o ano de 2008, a união monetária havia proporcionado um crescimento econômico considerável e aumento do emprego em diversos setores – dada a livre circulação de bens, pessoas, serviços e capital –, a partir de então as tentativas do BCE de manter a liquidez dos bancos foram insuficientes diante da crise de liquidez internacional, e as disparidades entre os membros da Zona do Euro foram evidenciadas (MARELLI; PATUELLI e SIGNORELLI, 2012).

Diante do quadro econômico adverso, a confiança dos europeus nas instituições da UE foi abalada<sup>9</sup>. Sob tais condições, o Tratado de Lisboa entra em vigor, em 2009, ano de realização de eleições para o Parlamento Europeu, conferindo-lhe regras mais democráticas de atuação. Nesse contexto, o que se pode afirmar acerca da mudança das preferências dos cidadãos, nos períodos que antecedem e sucedem a adoção do Tratado de Lisboa e a irrupção da crise econômica na União Europeia?

Nas eleições de 2004, os grupos de direita constituíam um conjunto relativamente isolado no Parlamento Europeu. Representados pela União para a Europa das Nações (UEN) e pela Europa das Democracias e Diversidades (EDD), eles obtiveram apenas 6% do total de assentos, enquanto grupos mais à esquerda do espectro político, como o Partido dos Socialistas e Democratas (S&D) e a Esquerda Nórdica Europeia (GUE-NGL), conquistaram 36,5% do total<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Ver, a respeito, Eurobarômetro, 2009 e 2009a.

<sup>10</sup> Entre 2004 e 2009, ocorreram dois fenômenos interessantes: a dissolução da UEN, existente desde 1994, e a criação do grupo da Europa da Liberdade e da Democracia (EFD), bem como a substituição da EDD pelo grupo dos Conservadores e Reformistas Europeus (CRE), liderado pelo Partido Conservador Britânico – de cunho altamente conservador e contrário à ideia de uma Europa federal. Tais grupos constituem novas configurações da direita política europeia, mais eurocética do que seus antecessores (McELROY; BENOIT, 2011).





Comparativamente ao pleito de 2004, houve, em 2009, aumento significativo do número de políticos eurocéticos. Partidos ultranacionalistas obtiveram vitórias notáveis em países como Áustria, República Tcheca, Hungria, Holanda, Alemanha, França e Reino Unido, que registraram aumento do número de cadeiras destinadas a partidos de direita e/ou extrema-direita. Ademais, 45% de todos os partidos nacionais representados no PE em 2004 não elegeram representantes em 2009, enquanto 70 novos partidos ganharam representação (McELROY; BENOIT, 2011).

O Quadro 1 apresenta os grupos políticos do PE e sua posição no espectro ideológico esquerda/direita, respectivamente ao fim dos pleitos de 2004, 2009 e 2014<sup>11</sup>.

**Quadro 1: A disposição dos grupos políticos no PE em 2004, 2009 e 2014**

| Grupo Político   | Sigla   | Espectro       | Assentos   |            |            |
|--|---------|----------------|------------|------------|------------|
|  |         |                | 2004       | 2009       | 2014       |
| Partido Popular Europeu (Democratas – Cristãos)            | PPE     | Centro-Direita | 294        | 274        | 221        |
| Partidos dos Socialistas Europeus/Socialistas e Democratas | S&D     | Esquerda       | 232        | 196        | 191        |
| Aliança dos Democratas e Liberais pela Europa              | ALDE    | Centro         | 66         | 83         | 67         |
| Esquerda Unitária Europeia/Esquerda Nórdica Verde          | GUE-NGL | Esquerda       | 55         | 35         | 52         |
| Verdes/Aliança Livre Europeia                              | Verdes  | Esquerda       | 47         | 57         | 50         |
| União para a Europa das Nações                             | UEN     | Direita        | 30         | --         | --         |
| Europa das Democracias e das Diversidades                  | EDD     | Direita        | 17         | --         | --         |
| Europa da Liberdade e da Democracia                        | EFD     | Direita        | --         | 31         | 48         |
| Conservadores e Reformistas Europeus                       | CRE     | Direita        | --         | 57         | 70         |
| Não Inscritos  | NI      | --             | 44         | 33         | 52         |
| <b>Total</b>   |         |                | <b>732</b> | <b>766</b> | <b>751</b> |

Fonte: Adaptado de McElroy; Benoit, 2011.

Recorde-se que, uma vez eleitos, os deputados do PE se filiam a grupos políticos segundo sua orientação ideológica e não nacionalidade. No que se refere ao posicionamento ideológico desses grupos, McElroy e Benoit (2007; 2011) desenvolveram um estudo – a partir de pesquisa com especialistas<sup>12</sup> – que os localiza em diferentes dimensões políticas, previamente definidas, em dois eixos analíticos: um relativo ao espectro ideológico esquerda/direita para questões sociais e econômicas, e outro relativo ao processo de integração da União Europeia (eurocêtricos x eurocéticos).

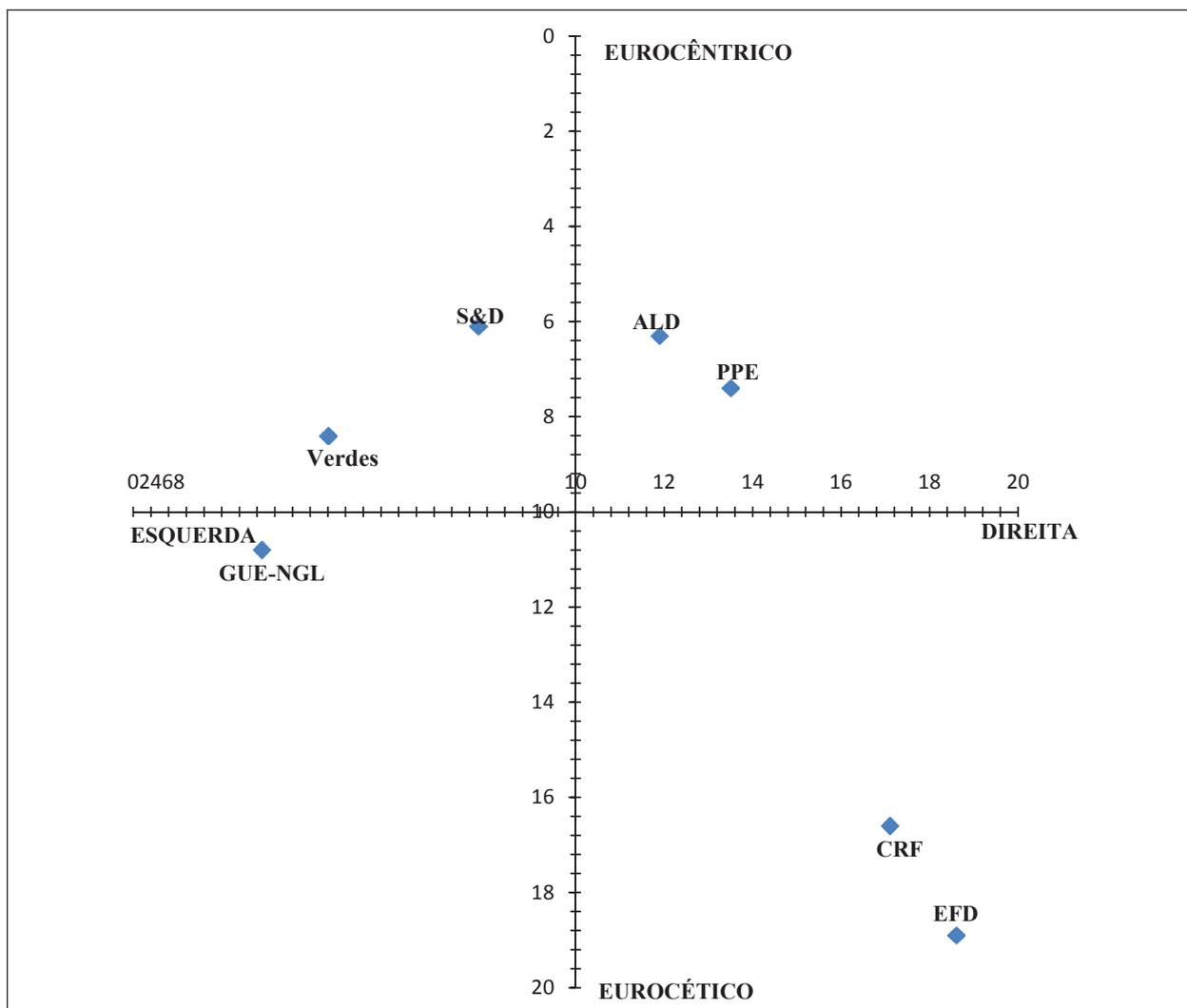
11 As diferenças nos números totais de assentos, ao final dos pleitos, decorrem das modificações nas regras de funcionamento do Parlamento Europeu (PARLAMENTO EUROPEU, 2016). Em função dessas alterações, o Quadro 1 expressa o número total de deputados do primeiro dia da sessão legislativa de cada ano correspondente, ou seja, 1º de julho de 2004, 2009 e 2014, respectivamente.

12 Ver McElroy e Benoit (2007; 2011) para compreender a metodologia utilizada no estudo dos autores, que irá pautar este artigo.





**Gráfico 1: Dispersão dos grupos políticos no Parlamento Europeu  
(Eleições de 2009)**



Fonte: Adaptado de McElroy; Benoit, 2011.

O exame da distribuição dos grupos políticos nos dois eixos analíticos permite constatar que PPE, ALDE e S&D podem ser classificados como eurocêntricos e posicionam-se mais ao centro do espectro ideológico, sendo que PPE e ALDE localizam-se na centro-direita e o S&D na centro-esquerda. A proximidade entre esses três grupos permite esperar comportamentos convergentes nas votações nominais. Somados, esses três grupos políticos abrigam, para o período ora analisado (2009-2014), 553 eurodeputados, o que corresponde a 72% do total de cadeiras (766) do PE. Portanto, pode-se considerá-los como atores pivotais do processo decisório em tela.

Vale assinalar que, em 2004, esses três grupos, localizados ao centro do espectro político, ocupavam 593 assentos, correspondentes a 81% do total das 732 cadeiras em disputa à época. Percebe-se, portanto, uma dinâmica centrífuga em marcha, que se acentuará na eleição de 2014.





Com efeito, a composição resultante do pleito de 2009 conferiu 11,4% dos assentos à “nova” direita do Parlamento, enquanto os grupos mais à esquerda (GUE-NGL e S&D) caíram de 36,5% para 29,7% do total. O pleito de 2014 confirma o crescimento da direita: os Conservadores e Reformistas Europeus (CRE) tornam-se o terceiro maior grupo político do PE e, juntamente à Europa da Liberdade e da Democracia (EFD), eles passam a representar 15,71% do total de assentos (PARLAMENTO EUROPEU, 2015c). Neste artigo, partir-se-á da metodologia de McElroy e Benoit (2011) para classificar os grupos políticos com relação à variação de preferências (a favor ou contra) nos dois temas aqui abordados – meio ambiente e imigração – e submeter-se-á a seguinte hipótese a teste empírico: espera-se encontrar resultados mais conservadores nas políticas migratórias do que nas políticas de meio ambiente. A seção seguinte analisará as políticas adotadas nas duas áreas-*issue* aqui abordadas – imigração e meio ambiente –, considerando-se a legislatura 2009-2014 do Parlamento Europeu, de forma a identificar o maior ou menor grau de progressismo e convergência em cada uma delas.

## As Políticas Ambiental e Migratória

A Política Ambiental compõe um dos domínios mais avançados e com um amplo número de legislações aprovadas na União Europeia. Com efeito, a primeira diretiva, de 1967, promoveu a harmonização de classificação e rotulagem de substâncias químicas perigosas. No entanto, foi somente em 1973 – à margem da Primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente Humano, em Estocolmo (1972)<sup>13</sup> – que o primeiro Programa Plurianual em Ambiente (PPA) foi adotado pela Comissão Europeia. Em 1987, com a entrada em vigor do Ato Único Europeu, foi introduzido o tema “Ambiente” – a primeira base jurídica da União, que explicitava a importância de se preservar o meio ambiente e a saúde humana. Com as reformas subsequentes, o compromisso com a questão ambiental foi reforçado.

O Tratado de Maastricht (1993) tornou o meio ambiente um domínio de ação oficial da UE, introduziu o procedimento de codecisão e instituiu como regra geral a votação por maioria qualificada no Conselho de Ministros. O Tratado de Amsterdam (1999) instituiu o dever de integrar a proteção do ambiente em todas as políticas

---

13 A Conferência de Estocolmo marcou, pela primeira vez, um esforço internacional de conscientização para a preservação do meio ambiente, evidenciando a limitação dos recursos naturais para uso humano.





setoriais da UE, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável. Com o Tratado de Lisboa (2009), a “luta contra as alterações climáticas” tornou-se um objetivo específico, bem como o desenvolvimento sustentável nas relações com países terceiros (PARLAMENTO EUROPEU, 2015).

Os Planos Plurianuais em Ambiente (PPA), adotados pela Comissão Europeia desde 1973, apresentam as principais propostas legislativas e futuros objetivos da política ambiental. Atualmente, existem mais de 300 atos legislativos da União Europeia relativos ao meio ambiente – de caráter vinculante a todos os membros – divididos nas seguintes categorias: alterações climáticas e ambiente; biodiversidade, natureza e solos; proteção e gestão das águas; poluição atmosférica e poluição sonora; eficiência em termos de recursos e resíduos; consumo e produção sustentáveis; e produtos químicos. Assim, dada a especificidade de temas abordados, optou-se, neste artigo, por focar no campo mais amplo de alterações climáticas e ambiente, que engloba os principais comprometimentos da União com a contenção dos efeitos adversos do crescimento econômico para o meio ambiente. (PARLAMENTO EUROPEU, 2015)

Nesse subconjunto da política ambiental aqui analisado, o PE aprovou legislações ambientais avançadas, como a Diretiva 2009/29/EC, que estabelece um Regime de Comércio de Licenças de Emissão, aperfeiçoa o regime comunitário de comércio de licenças de emissão de gases de efeito estufa e é, atualmente, o maior mercado internacional de carbono. Essa Diretiva promoveu uma revisão de legislação já abordada na União (EUR-Lex, Diretiva 2003/87/EC), estabeleceu critérios para o ajustamento da quantidade de licenças de emissão no nível comunitário e para o leilão de licenças de emissão, e instituiu regras comunitárias relativas à atribuição harmonizada de licenças de emissão a título gratuito<sup>14</sup> (EUR-Lex, Diretiva 2009/29/EC).

Similarmente, foram adotadas: a “Decisão Partilhada de Esforços” (EUR-Lex, Decisão 406/2009), que trata dos esforços necessários, por parte dos Estados membros, para reduzir a emissão de gases de efeito estufa em pelo menos 30% até 2020, e em 60% a 80%, até 2050; a Diretiva 2009/31/EC, acerca do armazenamento geológico e captura de dióxido de carbono no território dos Estados membros, em

---

14 O Regime de Comércio de Licenças de Emissão baseia-se no princípio da “limitação e transação”, segundo o qual é estabelecido um limite máximo para o valor total de gases de efeito estufa que podem ser emitidos por mais de 11.000 instalações (fábricas, centrais nucleares etc.) abrangidas pelo regime. Cada instalação adquire ou recebe “licenças de emissão”, que podem ser vendidas em leilão pelos Estados membros. Esses créditos — que correspondem a uma tonelada de CO<sub>2</sub> cada — podem ser comercializados com outras instalações se não tiverem sido utilizados. Ao longo do tempo, o montante global de licenças é gradualmente reduzido (EUR-Lex, Diretiva 2009/29/EC).





suas zonas econômicas exclusivas e nas plataformas continentais (EUR-Lex, Diretiva 2009/31/EC); e a Diretiva 2009/30/EC, de “Qualidade de Combustíveis”, que estabelece um padrão europeu de baixo carbono em combustíveis como petróleo, diesel e gás (EUR-Lex, Diretiva 2009/30/EC).

Por si, a legislação ambiental supracitada constitui a mais ambiciosa agenda existente, no mundo, sobre a matéria. Os compromissos acordados envolvem, entre outros, a eventual entrada do setor de transporte marítimo no compromisso de redução de emissão de gases de efeito estufa e princípios mais rigorosos para a utilização de créditos de carbono, que impedem a compensação indiscriminada de emissões nacionais (COMMITTEE ON THE ENVIRONMENT, PUBLIC HEALTH AND FOOD SAFETY, 2009). Anteriormente à legislatura em tela, já em 2008, foi adotada a Diretiva 2008/99/EC, relativa à proteção do ambiente por meio do direito penal. O texto exige dos Estados membros sanções penais efetivas para infrações ambientais graves, tais como a emissão de substâncias ilegais na atmosfera, na água e nos solos; o comércio ilegal de espécies selvagens; o comércio ilegal de substâncias que afetem a camada de Ozônio; entre outras (EUR-Lex, Diretiva 2008/99/CE).

Ademais, de forma a garantir que, até 2020, as energias renováveis (como energia eólica, biomassa, hídrica e solar) correspondam a pelo menos 20% do consumo total da UE em termos de produção de eletricidade, transporte, aquecimento e arrefecimento, foi adotada a Diretiva 2009/28/CE, atestando o esforço do PE em assegurar critérios claros de produção sustentável de biocombustíveis que não resultassem em aumento do desmatamento ou do preço dos alimentos (EUR-Lex, Diretiva 2009/28/CE).

O 7º termo do Parlamento Europeu (2009-2014) foi, como já apontado, marcado por um período de incerteza, adversidade econômica e falta de confiança dos cidadãos nas instituições do bloco. Entretanto, diferentemente do observado por Mamede (2014), relativamente à política migratória, tal contexto não imprimiu à legislação ambiental um perfil mais conservador. No ano de 2010, foi lançada a Estratégia Europa 2020, com a definição de cinco objetivos principais: emprego; investigação e desenvolvimento; clima/energia; educação; inclusão social e redução da pobreza. No que se refere ao objetivo de luta contra as alterações climáticas e sustentabilidade energética, a Estratégia reafirma os compromissos de reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 20% (ou em 30%, se forem reunidas as condições necessárias) relativamente aos níveis registrados em 1990; obter 20% da energia a partir de fontes renováveis e aumentar em 20% a eficiência energética (COMISSÃO EUROPEIA, 2015).





Para tais finalidades, importantes leis ambientais foram aprovadas, segundo o procedimento de codecisão. Em 2011, foi adotado o Regulamento 510/2011, que define normas de desempenho em matéria de emissões dos veículos comerciais, de forma a reduzir as emissões de CO<sub>2</sub>. O regulamento estabelece o cálculo específico das emissões permitidas e a cobrança de multas dos fabricantes, no caso de descumprimento (EUR-Lex, Regulamento 510/2011). No ano de 2014, o regulamento 510/2011 foi emendado pelo Regulamento 253/2014, a fim de definir as formas de consecução do objetivo de 2020 em matéria de redução das emissões de CO<sub>2</sub> de veículos leves e estabelecer regras mais claras para sua consecução (EUR-Lex, Regulamento 253/2014).

No ano de 2013, a partir das novas regras do Tratado de Lisboa, o 7º PPA foi aprovado em codecisão pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho de Ministros (EUR-Lex, Decisão 1386/2013). Com base em várias iniciativas estratégicas recentes (roteiro para uma utilização eficiente dos recursos, estratégia de biodiversidade para 2020 e roteiro para a transição para uma economia hipocarbônica em 2050), o 7.º PAA define nove objetivos prioritários, com destaque para a proteção da natureza, uma maior resiliência ecológica e um crescimento sustentável, eficiente em termos de recursos e hipocarbônico, além da luta contra as ameaças ambientais à saúde (PARLAMENTO EUROPEU, 2015). No mesmo ano, foi adotado o Regulamento 1293/2013, que estabelece um Programa para o Ambiente e a Ação Climática (LIFE) para o período de 2014-2020, destinado ao financiamento de projetos de proteção ao meio ambiente e combate às alterações climáticas (EUR-Lex, Regulamento 1293/2013).

Em 2013, foi adotada a Decisão 377/2013, que derogou temporariamente a Diretiva 2003/87/CE, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases de efeito estufa na Comunidade. A nova regra estabelece que os Estados membros não devem tomar nenhuma medida contra operadores de aeronaves, no que concerne à comunicação de informações sobre as emissões de CO<sub>2</sub> verificadas para os anos civis 2010, 2011 e 2012, e a correspondente devolução de licenças de emissão para 2012, provenientes de voos com destino e a partir de Estados não membros da União Europeia (EUR-Lex, Decisão 377/2013). A Diretiva 2003/87/CE dispõe que as receitas geradas pelos leilões das quotas de emissões da aviação devem ser utilizadas para combater as alterações climáticas na UE e nos países terceiros, nomeadamente para reduzir as emissões de gases de efeito estufa. A derrogação temporária dessa medida exime os operadores de voos nos anos supracitados de medidas retaliativas por parte dos Estados membros.





Nesse mesmo ano, foi aprovado o Regulamento 525/2013, relativo à criação de mecanismo de monitoração e comunicação de informações sobre emissões de gases de efeito estufa, bem como outras informações relevantes no que se refere às alterações climáticas. A nova lei reforça a estrutura de monitoramento e notificação dos Estados da UE, tanto em nível comunitário quanto internacional, de forma a evitar as consequências das mudanças climáticas de maneira economicamente eficiente (EUR-Lex, Regulamento 525/2013). Posteriormente, o Regulamento 525/2013 foi alterado para adequar as regras da União, segundo a Alteração de Doha<sup>15</sup>, com regras que assegurem a implementação técnica do segundo período de compromisso do Protocolo de Kyoto na União Europeia (EUR-Lex, Decisão 662/2014). Também foi adotada a decisão 529/2013, relativa a regras contábilísticas aplicáveis às emissões e remoções de gases de efeito estufa resultantes das atividades relacionadas com o uso do solo, a alteração do uso do solo e das florestas e relativa à informação respeitante às ações relacionadas com tais atividades. O objetivo da medida constituiu um primeiro passo para a inclusão dessas atividades no compromisso da União de redução de emissões, obrigando os Estados membros a prestarem informações acerca de seus esforços nesse sentido (EUR-Lex, Decisão 529/2013).

No ano de 2014, foi aprovado o Regulamento 421/2014, que alterou definitivamente a Diretiva 2003/87/CE, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases de efeito estufa na Comunidade com vista à execução, até 2020, de um acordo internacional que aplique às emissões da aviação internacional uma única medida baseada no mercado global. Tal regulamento abre exceções para os operadores de aeronaves no que se refere a todas as emissões que tenham como origem ou destino aeródromos situados em países fora do Espaço Econômico Europeu<sup>16</sup> (EEE), até que entre em vigor um acordo internacional que aplique uma única medida baseada no mercado global, a qual permitiria uma redução das emissões de gases de efeito estufa provenientes do setor da aviação, de forma não discriminatória (EUR-Lex, Regulamento 421/2014).

Ainda em 2014, o Parlamento Europeu e o Conselho de Ministros aprovaram o Regulamento 517/2014, que visa proteger o ambiente mediante a redução das emissões de gases fluorados de efeito estufa e estabelece limites quantitativos à colocação de hidrofluorcarbonetos no mercado (EUR-Lex, Regulamento 517/2014).

---

15 Em 8 de dezembro de 2012, na sua 8ª sessão, a Conferência das Partes na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (CQNUAC), enquanto reunião das Partes no Protocolo de Kyoto, adotou a Alteração de Doha, que estabelece um segundo período de compromisso do Protocolo de Kyoto, com início em 1 de janeiro de 2013 e término em 31 de dezembro de 2020.

16 O Espaço Econômico Europeu foi criado em 1994 para alargar as disposições do mercado interno da União Europeia aos países da Zona Europeia de Comércio Livre. Abrange os 28 Estados membros do bloco mais a Noruega e a Islândia.





Nesse mesmo ano, o Parlamento Europeu solicitou à Comissão a fixação de três metas vinculativas, visando a consolidação de um quadro para as políticas de clima e energia em 2030: uma redução em, pelo menos, 40% das emissões domésticas de gases de efeito estufa em relação aos níveis de 1990, uma quota de 30% de fontes de energia renováveis no consumo final de energia, e um aumento em 40% da eficiência energética.

Assim, o Parlamento Europeu fez avançar a legislação referente ao meio ambiente, mesmo que em um contexto de crise econômica e composição mais conservadora, o que pode ser observado tanto na ambição dos compromissos acordados, quanto no elevado número de leis adotadas.

Por outro lado, diferentemente da temática ambiental, a União Europeia ainda não possui uma política migratória propriamente dita, harmonizada e eminentemente supranacional. Entretanto, várias normativas comunitárias disciplinam alguns aspectos relacionados a essas questões, sobretudo em pedidos de visto de curta duração e controle das fronteiras. Nesse âmbito, em 1985 foi adotado o Acordo de Schengen, garantindo a livre circulação de pessoas e objetos em uma área do território europeu e abolindo, assim, qualquer barreira interna entre os cidadãos. Conseqüentemente, a abertura de um espaço europeu sem fronteiras redundou na adoção, pelos Estados, de medidas conjuntas para reforçar a segurança. No entanto, apesar do aumento da cooperação entre os Estados para estabelecer a livre circulação de cidadãos europeus, menores esforços foram feitos com relação a cidadãos não europeus (SCHAIN, 2008).

Embora o Acordo de Schengen<sup>17</sup> tenha constituído o principal avanço na harmonização da política migratória, somente com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 2009, estabeleceu-se o processo legislativo ordinário para o avanço da legislação referida ao tema.

A legislatura 2004-2009, do Parlamento Europeu, transcorreu em um contexto econômico comparativamente mais favorável do que a seguinte. No entanto, os ataques terroristas, iniciados em 11 de setembro (Estados Unidos) – e os subsequentes em Madri (2004), Londres (2005), Glasgow (2007) e, mais recentemente, o ataque ao semanário satírico francês *Charlie Hebdo*, bem como os atentados de novembro de 2015 em Paris e, em março de 2016, as explosões no aeroporto e no sistema de metrô de Bruxelas – provocaram inflexões no tratamento da questão migratória

---

17 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, Polónia, Eslovênia, Eslováquia, Estónia, Letónia, 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.





e contribuíram para que a imigração fosse, cada vez mais, considerada ameaça à segurança nacional.

Anteriormente à legislatura sob análise (2009-2014), vale mencionar a Diretiva do Retorno de Imigrantes Ilegais (EUR-lex, Diretiva 2008/115/CE), primeira lei relativa ao controle de fronteiras, conhecida como “Diretiva da Vergonha”, por instituir diversos pontos controversos que violam os direitos humanos no bloco, tais como a detenção temporária, por até 18 meses, para fins de expulsão, do migrante que apresentar risco de fuga ou dificultar sua repatriação<sup>18</sup>.

Durante a legislatura de 2009-2014 do Parlamento Europeu, sob regras mais democráticas e composição mais conservadora, os resultados das políticas relativas à imigração de cidadãos de países terceiros mantiveram-se conservadores. No ano de 2009, a adoção do Programa de Estocolmo – em substituição ao Programa de Haia (2004) – refletiu a cautela dos Estados membros, mais preocupados em tratar da situação econômica no âmbito doméstico do que em avançar na integração de áreas relativas à justiça, liberdade e segurança, nas quais se insere a temática migratória (COLLET, 2013).

Ainda em 2009, foi adotada a Diretiva 2009/52/EC, proibindo a contratação de imigrantes em situação irregular por empregadores nacionais e prevendo sanções àqueles que descumprirem tais diretrizes. Passa a ser dever do empregador exigir dos imigrantes, no ato da contratação, documento que comprove sua autorização de residência e trabalho no país. Ademais, caso o empregador seja flagrado utilizando mão de obra ilegal, passa a ser responsável por arcar com os custos de regresso desse imigrante ilegal.

Em 2011, foi adotada a *Single Permit Directiv*, cujo objetivo inicial era o estabelecimento de uma permissão unificada de residência e trabalho para certos tipos de trabalhadores imigrantes. No entanto, sua adoção chamou atenção por sua longa e controversa trajetória que, por fim, excluiu nada menos que doze categorias de imigrantes, os quais não podem sequer entrar com a solicitação de uma permissão única, tais como trabalhadores temporários e transferidos dentro de uma empresa. Ademais, permite que haja discriminação de tratamento entre trabalhadores europeus e não europeus – que exerçam a mesma função – no que se refere a benefícios concedidos, tais como capacitação, treinamento, benefícios fiscais e auxílio moradia (EUR-Lex, Diretiva 98/2011).

---

18 Um relatório apresentado ao Parlamento Europeu meses antes da aprovação da Diretiva do Retorno, ao final de 2008, alertava para as condições degradantes dos centros de detenção de imigrantes, similares a sistemas penitenciários. Apesar disso, nenhuma medida de proteção legal à situação desses centros foi adotada pela nova legislação.





Também em 2011, um incidente diplomático envolvendo França e Itália culminou na adoção do Regulamento 1051/2013, que estabelece regras comuns para a reintrodução temporária de controle nas fronteiras internas em circunstâncias excepcionais. Tal regulamento estabelece critérios claros para definição dos prazos em que a reintrodução temporária pode ocorrer, mas não avança na inclusão ou integração dos imigrantes que optam por residir no bloco, nem prevê qualquer tipo de auxílio e proteção a esses imigrantes (EUR-Lex, Regulamento 1051/2013).

As informações aqui apresentadas sobre as leis relativas às *área-issues* de migração e meio ambiente, adotadas no período 2009-2014, permitem constatar um avanço mais significativo nos compromissos ambientais, apesar do contexto econômico adverso, do que nas leis relacionadas à migração, que se revestiram de caráter mais conservador. Interessa, agora, indagar sobre o comportamento de cada grupo político na produção de tais resultados<sup>19</sup>. O exame do comportamento dos eurodeputados deu-se por meio da agregação das votações nominais por grupos políticos, com vistas a analisá-los comparativamente, tomando por parâmetros sua distribuição nos eixos direita/esquerda e eurocético/eurocêntrico.

Vale sublinhar, em primeiro lugar, que os três grupos classificados como eurocêntricos e localizados mais ao centro do espectro ideológico – a saber: PPE (centro-direita), ALDE (centro-direita) e S&D (centro-esquerda) – congregavam, na legislatura 2009-2014, 553 legisladores, o que corresponde a 72% do total (766) de eurodeputados, constituindo, portanto, sempre que apresentarem comportamento convergente, a coalizão majoritária do PE.

Relativamente aos temas aqui examinados, todas as políticas aprovadas – progressistas relativamente ao meio ambiente e conservadoras relativamente à migração – contaram com o voto favorável da maioria dos membros dessa *coalizão*, com maiorias bem mais robustas para o caso da legislação sobre meio ambiente do que daquela relativa à migração, o que seria de se esperar, dado o posicionamento eurocêntrico dos três grupos e o caráter mais consensual do tema ambiental relativamente à maior propensão à controvérsia suscitada pela questão migratória (Quadros 2 e 3).

---

19 As regras decisórias do PE estão fixadas no art. 231 do Tratado de Lisboa: “Salvo disposição em contrário dos Tratados, o Parlamento Europeu delibera por maioria dos votos expressos. O regimento fixará o quórum”. O Regimento Interno do PE, por sua vez, estabelece que: 1. O Parlamento pode deliberar, fixar a ordem do dia e aprovar a ata, qualquer que seja o número de deputados presentes; 2. Considera-se que existe quórum sempre que se encontre reunido na sala das sessões um terço dos membros que compõem o Parlamento (TRATADO SOBRE O FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA, 2011).





### Quadro 2 – Votações Nominais em Imigração (2004-2009)

| LEIS (Nº.)                        |          | Grupos Políticos |                          |        |       |        |       |       |       | Total |
|-----------------------------------|----------|------------------|--------------------------|--------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|
|                                   |          | (IND-DEM -17)    | (UEN – 30) <sup>20</sup> | T: 294 | T: 66 | T: 232 | T: 47 | T: 55 | T: 44 |       |
| Diretiva 2009/52/EC               | A favor: | 8                | 40                       | 207    | 78    | 170    | 0     | 4     | 15    | 522   |
|                                   | Contra:  | 9                | 0                        | 2      | 0     | 19     | 40    | 30    | 5     | 105   |
| Diretiva do Retorno (2008/115/CE) | A favor: | 6                | 40                       | 217    | 57    | 34     | 0     | 0     | 15    | 369   |
|                                   | Contra:  | 11               | 0                        | 1      | 7     | 100    | 36    | 37    | 5     | 197   |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Parlamento Europeu (2016). Não foram computadas abstenções e ausências.

### Quadro 3 – Votações nominais em Meio Ambiente e Imigração (2009-2014)

| Área-Issue    | LEIS (Nº.)          | Divisão Votos | Grupos Políticos |          |           |           |           |             |              |           | Total |
|---------------|---------------------|---------------|------------------|----------|-----------|-----------|-----------|-------------|--------------|-----------|-------|
|               |                     |               | EFD (31)         | ECR (57) | PPE (274) | ALDE (83) | S&D (196) | Verdes (57) | GUE-NGL (35) | N.I. (33) |       |
| MEIO AMBIENTE | Reg. 517/2014       | A favor:      | 15               | 45       | 234       | 78        | 172       | 55          | 28           | 17        | 644   |
|               |                     | Contra:       | 7                | 0        | 2         | 0         | 0         | 0           | 1            | 9         | 19    |
|               | Reg. 510/2011       | A favor:      | 4                | 47       | 240       | 73        | 163       | 1           | 3            | 3         | 534   |
|               |                     | Contra:       | 18               | 0        | 0         | 5         | 4         | 50          | 27           | 13        | 117   |
|               | Decisão 1386/2013   | A favor:      | 6                | 28       | 173       | 60        | 148       | 46          | 1            | 10        | 472   |
|               |                     | Contra:       | 16               | 9        | 30        | 0         | 0         | 0           | 11           | 15        | 81    |
|               | Decisão 377/2013    | A favor:      | 19               | 51       | 253       | 75        | 170       | 1           | 0            | 8         | 577   |
|               |                     | Contra:       | 11               | 0        | 2         | 1         | 0         | 55          | 31           | 14        | 114   |
|               | Reg. 421/2014       | A favor:      | 15               | 40       | 209       | 59        | 124       | 0           | 3            | 8         | 458   |
|               |                     | Contra:       | 7                | 1        | 2         | 1         | 20        | 53          | 22           | 14        | 120   |
|               | Reg. 525/2013       | A favor:      | 9                | 49       | 243       | 72        | 172       | 53          | 30           | 6         | 634   |
|               |                     | Contra:       | 24               | 1        | 1         | 0         | 0         | 0           | 0            | 16        | 42    |
|               | Decisão 529/2013    | A favor:      | 10               | 49       | 244       | 72        | 172       | 53          | 30           | 5         | 635   |
|               |                     | Contra:       | 24               | 1        | 0         | 0         | 0         | 0           | 0            | 17        | 42    |
|               | Reg. 662/2014       | A favor:      | 7                | 39       | 201       | 72        | 163       | 56          | 29           | 12        | 579   |
|               |                     | Contra:       | 14               | 4        | 1         | 0         | 0         | 0           | 2            | 14        | 35    |
|               | Reg. 1293/2013      | A favor:      | 13               | 36       | 223       | 69        | 161       | 45          | 10           | 11        | 568   |
|               |                     | Contra:       | 5                | 1        | 0         | 0         | 0         | 0           | 3            | 11        | 20    |
| Reg. 253/2014 | A favor:            | 11            | 46               | 238      | 71        | 178       | 0         | 0           | 8            | 552       |       |
|               | Contra:             | 16            | 1                | 0        | 0         | 0         | 48        | 29          | 16           | 110       |       |
| MIGRAÇÃO      | Reg. 516/2014       | A favor:      | 2                | 31       | 176       | 48        | 119       | 36          | 0            | 7         | 419   |
|               |                     | Contra:       | 8                | 0        | 0         | 0         | 0         | 0           | 22           | 14        | 44    |
|               | Diretiva 2011/98/UE | A favor:      | 0                | 0        | 213       | 60        | 4         | 32          | 0            | 2         | 311   |
|               |                     | Contra:       | 19               | 0        | 10        | 7         | 145       | 0           | 32           | 10        | 223   |
|               | Reg. 1051/2013      | A favor:      | 6                | 15       | 246       | 71        | 157       | 2           | 1            | 8         | 506   |
|               |                     | Contra:       | 12               | 3        | 1         | 3         | 3         | 54          | 29           | 16        | 121   |
|               | Reg. 1168/2011      | A favor:      | 5                | 43       | 190       | 60        | 123       | 1           | 0            | 9         | 431   |
|               |                     | Contra:       | 16               | 0        | 0         | 0         | 1         | 1           | 22           | 9         | 49    |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Parlamento Europeu (2016). Não foram computadas abstenções e ausências.

<sup>20</sup> Há divergências entre o número total de candidatos eleitos e o número de votos, somados, a favor ou contra de cada uma das leis adotadas, em função de divergências entre o número total de eurodeputados à época da eleição e o interstício eleitoral, graças às modificações nas regras relativas ao número total de parlamentares. Além disso, ao longo da legislatura, é possível migrar de um Grupo Político para outro, o que explica, por exemplo, o número de votos a favor ser superior ao número total de candidatos do UEN à época do primeiro dia da sessão legislativa, ou seja, 1º de julho de 2009, em comparação à data de votação da Diretiva do Retorno (2008).



No que se refere à legislação migratória, importa sublinhar a dissensão, em duas votações, do S&D, membro mais à esquerda da *coalizão*, que votou majoritariamente contra a aprovação das Diretivas 2011/98/EU e do Retorno (2008). Por consequência, tais leis foram aprovadas com percentuais bem menos expressivos do que as demais analisadas no mesmo tema.

No que se refere aos aspectos controversos da Diretiva do Retorno (2008), destaca-se a ordem de regresso voluntária, de 7 a 30 dias, que o imigrante recebe para deixar 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).

Além disso, existe a possibilidade de detenção temporária para fins de expulsão do imigrante ilegal, quando houver risco de fuga ou resistência ao afastamento do bloco. 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.

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 concede grande latitude de ação aos Estados membros.

Já o processo legislativo que resultou na adoção da Diretiva 2011/98/UE – a *Single Permit Directiv* – para o estabelecimento de uma autorização única para residentes de países terceiros chamou atenção por sua longa e controversa trajetória. O PE limitou o escopo da Diretiva, para que ela não fosse aplicável a trabalhadores admitidos na União Europeia por 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 OBSERVER, 2013).

Por outro lado, a legislação ambiental sob exame revelou comportamento mais uniforme dos membros da *coalizão*: em todas as votações estudadas observou-se um comportamento fortemente convergente dos três grupos, com percentuais que se aproximam, na maioria dos casos, de 90% de membros favoráveis à aprovação das matérias em tela.

## Conclusões

No presente artigo, argumentou-se que os resultados conservadores examinados por Mamede (2014), relativamente à questão migratória, não necessariamente seriam replicados em outras áreas de política. Buscou-se identificar se, diante de diferentes regras – com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa e o Parlamento Europeu fortalecido –, sob um contexto de crise econômica e de composição mais conservadora, observar-se-iam retrocessos também na política de meio ambiente. A hipótese de que os resultados variam de acordo com os temas substantivos pode ser corroborada: ao contrário da migração, a legislação ambiental, focada no tema de mudanças climáticas, não evidenciou compromissos menos avançados, nem retrocedeu em leis previamente acordadas.

Este artigo apresentou: 1) a análise comparada dos resultados das leis aprovadas, na legislatura 2009-2014, nos dois temas; e 2) o exame do comportamento dos eurodeputados nas votações nominais relativas a essas duas áreas-*issue*, agregados por grupos políticos.

Assim, diferentemente do observado em relação à política migratória, que apresentou viés mais conservador, se comparada com legislaturas anteriores (MAMEDE, 2014), a política ambiental continuou apresentando números expressivos de decisões legislativas e orientação progressista.





## Referências

- ACEMOGLU, Daron ; 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](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](file:///C:/Users/AnnaPaula/Downloads/tratado_lisboa_aguiar_netto.pdf) > . Acesso em: 08 mar. 2013.
- BOGDANOR, Vernon. The June 1989 European Elections and the Institutions of the Community. *Government and Opposition*, vol. 24, n. 2, 1989, p. 199-214
- BOWLER, Shaun ; FARREL, David. The Organizing of the European Parliament: Committees Specialization and Co-Ordination. *British Journal of Political Science*, vol. 25, n. 2, 1995, p. 219-243.
- 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. *Objetivos da Estratégia Europa 2020*. Disponível em < [http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_pt.htm) > . Acesso em: 02 abril 2015.
- COMMITTEE ON THE ENVIRONMENT, PUBLIC HEALTH AND FOOD SAFETY. *ENVI Activity Report 2004-2009*, 31 mar. 2009. Disponível em < [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/envi/dv/200/200907/20090716\\_envi\\_act\\_rep\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/envi/dv/200/200907/20090716_envi_act_rep_en.pdf) > . Acesso em 17 abril 2015.
- DAHL, Robert. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: The University of Chicago Press, 1956.
- DAHL, Robert. *Democracy and its critics*. Estados Unidos: Yale University Press, 1991.
- EUR-Lex. *Decisão n.º 406/2009/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2009*, relativa aos esforços a realizar pelos Estados-Membros para redução das suas emissões de gases com efeito de estufa a fim de respeitar os compromissos de redução





das emissões de gases com efeito de estufa da Comunidade até 2020. Disponível em < [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri = CELEX % 3A32009D0406](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32009D0406) > . Acesso em 11 abril 2016.

EUR-Lex. *Decisão 377/2013/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de abril de 2013* que derroga temporariamente a Diretiva 2003/87/CE relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade. Disponível em < [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri = CELEX:32013D0377&from = EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013D0377&from=EN) > . Acesso em 11 abril 2016.

EUR-Lex. *Decisão n.º 1386/2013/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de novembro de 2013* relativa a um programa geral de ação da União para 2020 em matéria de ambiente «Viver bem, dentro dos limites do nosso planeta». Disponível em < [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri = CELEX:32013D1386&from = EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013D1386&from=EN) > . Acesso em: 10 abril 2016.

EUR-Lex. *Diretiva 2009/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de abril de 2009* a fim de melhorar e alargar o regime comunitário de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa. Disponível em < [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri = CELEX:32009L0029&from = en](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009L0029&from=en) > . Acesso em: 18 maio 2015.

EUR-Lex *Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003* establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community. Disponível em < [http://eur-lex.europa.eu/lexuriserv/lexuriserv.do?Uri = OJ:L:2003:275:0032:0046:en:PDF](http://eur-lex.europa.eu/lexuriserv/lexuriserv.do?Uri=OJ:L:2003:275:0032:0046:en:PDF) > . Acesso em: 20 maio 2015.

EUR-Lex, *Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de dezembro de 2008*, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular. Disponível em < [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri = CELEX:32008L0115&from = EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0115&from=EN) > . Acesso em: 20 março 2013.

EUR-Lex. *Diretiva 2009/28/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de abril de 2009*, relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis. Disponível em < [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri = CELEX:32009L0028&from = EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009L0028&from=EN) > . Acesso em: 20 maio 2015.

EUR-Lex. *Diretiva 2009/30/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de abril de 2009* que se refere às especificações da gasolina e do gasóleo rodoviário e não rodoviário e à introdução de um mecanismo de monitorização e de redução das emissões de gases com efeito de estufa. Disponível em < [http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri = OJ:L:2009:140:0088:0113:PT:PDF](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0088:0113:PT:PDF) > . Acesso em: 19 maio 2015.

EUR-Lex. *Diretiva 2009/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009*, relativa ao armazenamento geológico de dióxido de carbono e que altera a





Diretiva 85/337/CEE do Conselho, as Diretivas 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE e 2008/1/CE e o Regulamento (CE) n. o 1013/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho. Disponível em < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32009L0031> > . Acesso em: 19 maio 2015.

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. Disponível em < <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0098&from=PT> > . Acesso em: 13 jun. 2013.

EUR-Lex. *Regulamento (UE) n.º 995/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de outubro de 2010*, que fixa as obrigações dos operadores que colocam no mercado madeira e produtos da madeira. Disponível em < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010R0995&from=EN> > . Acesso: 17 abril 2015.

EUR-Lex *Regulamento (UE) n.º 510/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de maio de 2011* que define normas de desempenho em matéria de emissões dos veículos comerciais ligeiros novos como parte da abordagem integrada da União para reduzir as emissões de CO<sub>2</sub> dos veículos ligeiros. Disponível em < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:145:0001:0018:PT:PDF> > . Acesso: 17 abril 2015

EUR-Lex. *Regulamento (UE) n.º 525/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 21 de maio de 2013* relativo à criação de um mecanismo de monitorização e de comunicação de informações sobre emissões de gases com efeito de estufa e de comunicação a nível nacional e da União de outras informações relevantes no que se refere às alterações climáticas, e que revoga a Decisão n.º 280/2004/CE. Disponível em < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0525&from=EN> > . Acesso em 17 abril 2015.

EUR-Lex. *Regulamento (UE) no. 1051/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 22 de outubro de 2013*, 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.

EUR-Lex. *Regulamento (UE) no. 1293/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de dezembro de 2013*, que estabelece um Programa para o Ambiente e a Ação





Climática (LIFE) e que revoga o Regulamento (CE) no. 614/2007. Disponível em < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0185:0208:PT:PDF> > . Acesso em: 20 nov. 2015.

EUR- Lex. *Regulamento (UE) n.º 253/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de fevereiro de 2014* que altera o Regulamento (UE) n.º 510/2011 a fim de definir as formas de consecução do objetivo de 2020 em matéria de redução das emissões de CO<sub>2</sub> dos veículos comerciais ligeiros novos. Disponível em < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0253&from=EN> > . Acesso em: 17 março 2016.

EUR-Lex. *Regulamento (UE) no. 421/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de abril de 2014*, que altera a Diretiva 2003/87/CE relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade com vista à execução, até 2020, de um acordo internacional que aplique às emissões da aviação internacional uma única medida baseada no mercado global. Disponível em < [https://www.apambiente.pt/\\_zdata/DPAAC/CELE/Regulamento\\_421\\_2014\\_PT.pdf](https://www.apambiente.pt/_zdata/DPAAC/CELE/Regulamento_421_2014_PT.pdf) > . Acesso em: 17 nov. 2015.

EUROBARÔMETRO. European Employment and Social Policy Report. *Special Eurobarometer 316*, set. 2009. Disponível em < [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_316\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_316_en.pdf) > . Acesso: 17 dez. 2012.

EUROBARÔMETRO. The Europeans in 2009. *Special Eurobarometer 308*, jul. 2009a. Disponível em < [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_308\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_308_en.pdf) > . Acesso: 17 dez. 2012.

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

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. 130 p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Relações Internacionais – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas), 2014.

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, 2012, p. 155-175.

MATHIJSEN, Pierre. *A Guide to European Union Law, as amended by the Lisbon Treaty*. 10<sup>a</sup> ed. Londres: Street and Maxwell, 2010.

McELROY, Gail; 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; BENOIT, Kenneth. Policy positioning in the European Parliament. *European Union Politics*, vol. 13, n. 1, 2011, p. 150-167. Disponível em < <http://eup.sagepub.com/content/13/1/150.full> > . Acesso em: 18 jun. 2013.
- PARLAMENTO EUROPEU. *Fichas técnicas sobre a União Europeia – Política ambiental: princípios gerais e quadro de base*. Disponível em < [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.4.1.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.4.1.html) > . Acesso em: 20 fev. 2015.
- 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. 2015a.
- PARLAMENTO EUROPEU. *Sobre o Parlamento – Poderes e procedimentos*. Disponível em < <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/20150201PVL00004/Poderes-legislativos> > . Acesso em: 14 jan. 2015b.
- PARLAMENTO EUROPEU. *Resultado das eleições europeias de 2014*. Disponível em < <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/pt/election-results-2014.html> > . Acesso em: 10 fev. 2015c.
- PARLAMENTO EUROPEU. *Plenário*. Disponível em < <http://www.europarl.europa.eu/plenary/pt/home.html> > . Acesso em: 20 jan. 2016
- PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e Social Democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.
- SCHAIN, Martin. *The Politics of Immigration in France, Britain and the United States: a Comparative Study*. New York: Palgrave Macmillan, 2008.
- TRATADO SOBRE O FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA. *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 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](http://europa.eu/lisbon_treaty/take/index_pt.htm) > . Acesso em: 05 Jan. 2013.

