

DENISE LÍCIA BONI DE OLIVEIRA

**PROBLEMAS E PERSPECTIVAS DA INTEGRAÇÃO NA
UNIÃO EUROPEIA**

UM OLHAR SOBRE OS PROCESSOS DE ALARGAMENTO

Dissertação de Mestrado apresentada
ao Departamento de Ciência Política
do Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas da Universidade Estadual de
Campinas, sob a orientação do Prof.
Dr. Shiguenoli Miyamoto.

Campinas

2011

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP
Bibliotecária: Sandra Aparecida Pereira CRB nº 7432**

OL41p Oliveira, Denise Lícia Boni de
**Problemas e perspectivas da integração na União Europeia : um
olhar sobre os processos de alargamento / Denise Lícia Boni de
Oliveira. - - Campinas, SP : [s. n.], 2011.**

**Orientador: Shiguenoli Miyamoto
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.**

**1. União Europeia. 2. Integração Regional. 3. União
Europeia -
Membros. 4. Países da União Europeia - Expansão territorial.
I. Miyamoto, Shiguenoli. II. Universidade Estadual de Campinas.
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.**

**Título em inglês: Problems and perspectives of the integration in the European
Union : a glance over the enlargement processes**

**Palavras chaves em inglês (keywords): European Union
Regional Integration
European Union - Membership
European Union countries - Territorial
expansion**

Área de Concentração: Relações Internacionais

Titulação: Mestre em Ciência Política

**Banca examinadora: Shiguenoli Miyamoto, Angelita Matos Souza,
Paulo Cesar Manduca**

Data da defesa: 25-02-2011

Programa de Pós-Graduação: Ciência Política

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA
CONCENTRAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

DENISE LÍCIA BONI DE OLIVEIRA

PROBLEMAS E PERSPECTIVAS DA INTEGRAÇÃO NA UNIÃO EUROPEIA

UM OLHAR SOBRE OS PROCESSOS DE ALARGAMENTO

Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, sob a orientação do Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto.

Este exemplar corresponde à redação final da
Dissertação defendida e aprovada pela Comissão
Julgadora em 25/02/2011.

Banca

Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto (orientador)

Profª Drª Angelita Matos Souza - Unesp/Marília

Prof. Dr. Paulo Cesar Manduca - UNIP

Prof. Dr. Alvaro Gabriel Bianchi Mendez – Unicamp (Suplente)

Profª Drª Suzeley Kalil Mathias – Unesp/Franca (Suplente)

FEVEREIRO/2011

Ao meu pai, Edson, que um dia sonhou que os filhos fossem cientistas.

À minha mãe, Fátima, que me ensinou a importância de voar alto.

À Clarisse e ao Alexandre, que trilham o mesmo caminho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pelo dom da vida, pelas oportunidades, pelas pessoas que colocou em meu caminho, pela força que me deu para concluir mais esta etapa e pela inspiração que me deu a vida toda.

Agradeço aos meus pais, Edson e Fátima, que com muito carinho e dedicação procuraram me ensinar os fundamentos da ética, da honestidade e do profissionalismo.

Agradeço aos meus irmãos, Clarisse e Alexandre, pela paciência que tiveram e pela empolgação com que acompanharam minhas discussões sobre o tema.

Agradeço ao Rodrigo, pelo apoio, pelo entusiasmo e pela atenciosa revisão ortográfica.

Um agradecimento especial ao Professor Shiguenoli Miyamoto, pela orientação dedicada e, principalmente, por me permitir o privilégio de compartilhar de seu conhecimento e experiência.

Um grande agradecimento ao Professor Andrei Koerner, pelas primeiras contribuições a este trabalho.

Agradeço aos Professores Angelita Matos Souza e Paulo Cesar Manduca, pelas sugestões e importantes contribuições feitas no exame de qualificação.

Agradeço à Universidade Estadual de Campinas, à CAPES, aos bibliotecários e a todos os professores e funcionários do Departamento de Ciência Política e da Secretaria de Pós-Graduação, pelo apoio cotidiano à realização deste trabalho.

Agradeço ainda a todas as pessoas que direta ou indiretamente contribuíram para este trabalho.

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo apresentar uma visão da União Europeia, através dos processos de alargamento, para observar as possíveis perspectivas futuras a que o bloco pode optar. A União Europeia é um processo de integração regional sem um projeto específico, sem um fim conhecido, ainda em constante construção. Observá-la a partir dos processos de alargamento traz uma dimensão mais dinâmica às alterações sofridas pelo bloco ao longo do tempo e apresenta duas opções como perspectivas de futuro: o aprofundamento da integração – com a delimitação de novas competências para a União e a consequente oposição que isso suscita nos Estados-membros – e o alargamento, que ao permitir a entrada de novos Estados acrescenta o debate sobre até onde devem ir as fronteiras do bloco.

Esta dissertação está organizada em quatro capítulos. O primeiro apresenta a UE, suas características e um pouco de sua história, importante para entender as motivações do processo. O segundo faz uma abordagem sobre as etapas do crescimento da integração na Europa, os novos Tratados introduzidos e os alargamentos, que transformaram a CECA do pós-guerra e a CEE da Guerra Fria na UE dos dias de hoje. O terceiro capítulo trata dos principais problemas que envolvem o processo. Alguns deles existem desde os primeiros passos da integração, não tendo sido solucionados com as constantes reformulações do bloco. Outros são fruto de fatores do contexto internacional dos dias atuais, como o neoliberalismo e o final da Guerra Fria. Encerramos com um quarto capítulo que faz a discussão sobre os futuros possíveis a que a UE pode perseguir, decidindo entre aprofundar a integração ou ampliar o número de Estados participantes. E, na conclusão, temos o entendimento permitido a partir da observação do desenvolvimento da integração, de seus problemas e das possíveis soluções e caminhos a seguir.

Palavras-chave: União Europeia. 2. Integração Regional. 3. União Europeia - Membros. 4. Países da União Europeia - Expansão territorial.

ABSTRACT

This work has in its objectives to present a view of the European Union, through the enlargement processes, to observe the possible future perspectives that the EU can choose. The European Union is an integration process without a specific project, without a known end and in incessant construction. To observe it from the enlargement processes brings a more dynamic dimension to the modifications took by the european process as the passing of the time and presents two options as perspectives of future: the deepening of the integration – determining new competences to the Union and the sequent opposition that it brings to the member States – and the enlargement, when the permission of the access of new members increases the debate on where should end the European Union's frontiers.

This dissertation is organized in four chapters. The first one presents the UE, its characteristics and a bit of its history, very important to understand the motivations of this process. The second makes an approach on the european integration growing fases, the new Treaties introduced and the enlargement processes, that turned the ECSC from the post-war period and the EEC from the Cold War period in the current EU. The third chapter discuss about the problems the EU is involved. Some of them came since the first steps of the integration, unsolved even with the constant reforms of the EU. Other problems are results of factors of the international context of the current days, such as the neoliberalism and the Cold War. Ending the dissertation we have a forth chapter that debate about the possible futures the EU can choose, the deepening or the enlargement. End in the conclusion, we have the understanding arrived from the observation of the EU's development, its problems and the possible solutions and paths to follow.

Keywords: European Union, Regional Integration, European Union – Member-states, European Union countries – territorial expansion

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa da União Europeia.....	40
Figura 2 - Triângulo institucional europeu e sua localização ideológica	52
Figura 3 - Mapa da Europa.....	148

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de países que se candidataram à UE por ano	97
Tabela 2 - Ano e mês em que os Estados se candidataram à UE	98
Tabela 3 - População da EU-15 e de cinco outros países em 2003, calculada em milhões de pessoas.....	146
Tabela 4 - População em milhões, 2007.....	146
Tabela 5 - Resultado da pesquisa: Você é a favor ou contra o ingresso da Turquia?	153

SUMÁRIO

Introdução.....	19
Estrutura do Texto:.....	25
Capítulo 1 - O que é a União Europeia.....	29
Oito políticos e um objetivo comum: a Europa Unida.....	32
O início de tudo: a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço.....	42
A União Europeia: uma organização multifacetada desde seu início.....	51
Um próximo passo: Etapas da Integração Regional.....	56
Para onde irá a União Europeia?.....	60
Algumas considerações.....	67
Capítulo 2: O ingresso de novos países constrói a União Europeia.....	69
CECA, CCE, Euratom, ou ainda, a Europa dos Seis.....	71
Europa dos Nove.....	79
Um primeiro desafio para a Integração Europeia: A Europa dos Doze.....	84
A década de 1990 traz novos desafios.....	90
Novos horizontes no processo de integração.....	99
Algumas considerações.....	104
Capítulo 3 – Problemas da União Europeia.....	105
Um continente que clama por raízes comuns, mas preza suas culturas bastante distintas	106
A obsolescência do quadro institucional europeu.....	114
O Déficit Democrático, uma das mais discutidas questões da integração europeia.....	120
Razões e problemas da integração com os Estados do leste.....	126
A dinâmica institucional: doméstico X comunitário.....	129
Reflexos da crise financeira internacional.....	133
Algumas considerações.....	141
Capítulo 4 – Perspectivas para a União Europeia.....	143
Algumas considerações.....	167
Conclusão.....	169
Referências Bibliográficas.....	177

*“Não queremos uma Europa mutilada.
Devemos construir a Europa para acolher também aos povos do Leste”.*

Konrad Adenauer

Introdução

A União Europeia consiste em um processo pioneiro, iniciado em 1952 em meio a uma ruptura no contexto internacional, que passa de uma organização entre potências europeias para um mundo bipolar, acirradamente disputado entre EUA e URSS. O bloco regional hoje conhecido como União Europeia nasce como CECA, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, focado em associar as produções nacionais – principalmente de França e Alemanha – dos produtos utilizados como matérias-primas da siderurgia. Tal associação foi feita através da criação de uma autoridade comum, que controlava essa produção, fundamental para a reconstrução dos Estados no pós-guerra. Esses produtos eram importantes para a geração de energia e para a fabricação de materiais que serviriam para a reconstrução dos dois países, além de serem matérias-primas da indústria de armamentos.

Tendo sido vítima das invasões alemãs durante as duas guerras europeias, à França era interessante o controle conjunto da produção de carvão e aço, o que a levaria indiretamente ao controle da produção de armas da Alemanha. A CECA apresenta-se, portanto, como portadora de um elemento mais político do que apenas o processo de integração econômica a que se propôs: era uma oportunidade da França se impor à Alemanha sem suscitar novos sentimentos revanchistas, como os que ocorreram entre 1918 e 1939.

A motivação inicial para a criação do bloco europeu foi o fato de que a Alemanha, mesmo derrotada na Segunda Guerra Mundial, ainda inspirava temor nos vizinhos europeus. Junto com a França, acreditaram na CECA a Bélgica, a Holanda, a Itália e Luxemburgo. A partir destes primeiros passos, outros setores da economia foram incluídos no processo: setores comerciais (a partir da assinatura do Tratado que constitui a

Comunidade Econômica Europeia – ECC) e setores mais estratégicos (como a EURATOM), visando a recuperação da importância econômica da região.

Com o passar do tempo, os setores da economia empreendidos na integração pela CEE foram se intensificando e a integração foi tomando formas mais concretas. Estados vizinhos, observando o processo, concluíram que haveria benefícios a serem colhidos com a participação no bloco, o que fez a Comunidade desenvolver-se não apenas economicamente, mas também em número de participantes. O consecutivo aumento do número de membros associado às mudanças no contexto internacional em que estes se relacionavam, causou mudanças no sistema interno do bloco, gerando novas necessidades para levar o processo adiante.

A princípio, o Plano Marshall auxiliou na reconstrução dos países da Europa Ocidental, pois os EUA queriam evitar um possível avanço da ideologia soviética para essa região. Com as cidades, os campos de agricultura e as indústrias destruídas pela Segunda Guerra Mundial, os cidadãos dos países europeus poderiam ser facilmente convencidos pela ideologia soviética a elegerem representantes dos partidos comunistas. E também por isso a Europa transforma-se durante a Guerra Fria numa zona em disputa pelas duas potências, com os EUA querendo transformar a parte ocidental do continente em vitrine da propaganda ideológica capitalista. Para isso, o desenvolvimento daquela região era imprescindível.

A Alemanha saiu beneficiada do Plano Marshall. Por causa da realidade muito específica do país – estava dividido em dois, a República Federal Alemã e a República Democrática Alemã, uma capitalista e outra socialista –, os investimentos do mundo capitalista na Alemanha Ocidental possibilitaram maior desenvolvimento da economia nacional. Além disso, dado o contingente populacional alemão, o desenvolvimento de um

próspero mercado consumidor nacional era visto com bons olhos pelos países vizinhos, pois significava maior mercado para seus próprios produtos.

Assim, o início da integração europeia dependeu fortemente do desenvolvimento da Alemanha como uma economia forte. Como a principal força motriz da integração é a econômica e a economia alemã foi incentivada a crescer, aos poucos o país se torna a principal economia do bloco europeu e vai ocupando o posto de líder da Comunidade.

Como a construção da Comunidade Europeia não tem um projeto definido, não se encerra com o desenvolvimento alemão, outras etapas da integração começam a surgir, a partir das reformulações de Tratados e da criação de novos acordos e Tratados. Um exemplo disso é o Ato Único Europeu, que prepara os Estados-membros para a criação de um mercado interno entre eles. Também continuam acontecendo expansões territoriais e o conseqüente alargamento das fronteiras do bloco. Ao longo desse processo, mais Estados ingressam na Comunidade Europeia e, posteriormente, na União Europeia, chegando no final dos primeiros anos do século XXI ao número de vinte e sete membros.

Com a integração sempre crescente, a oferta de produtos para o mercado interno europeu é progressivamente ampliada e surgem novas necessidades para adequação desse mercado. Para maior eficiência na troca comercial, foi instituída uma moeda única, o Euro. A moeda única era importante para o fortalecimento dos laços comerciais já estabelecidos e para a abertura de novos campos de comércio, pois eliminava a etapa de conversão cambial – que aumentava os custos do produto final.

Da mesma forma, ela permite uma percepção dos preços, facilitando a promoção dos produtos em todos os Estados pertencentes à União. No entanto, a participação dos Estados na Zona do Euro, embora traga vantagens econômicas para esses Estados, é

portadora de problemas que podem desestimular a participação deles nesse processo específico da UE.

Para fazer parte da Zona do Euro, cada Estado deve atender a alguns requisitos fiscais e monetários, de modo a garantir a estabilidade da moeda no bloco. Esses requisitos são bastante restritivos da capacidade dos Estados em formular suas políticas monetárias, de modo que todas as restrições que organizam o acesso e a permanência dos países na Zona do Euro amarram os Estados, principalmente os mais periféricos, que perdem a capacidade de formular parte significativa das políticas financeiras e monetárias.

Tal perda de capacidade ocorre especialmente no caso das políticas monetárias e fiscais, costumeiramente utilizadas para contenção de riscos econômicos, como a porcentagem de déficit fiscal do PIB ou as taxas mínimas e máximas de juros. Como os juros afetam os investimentos, a renda e a inflação, o controle das taxas de juros é uma importante ferramenta para a manutenção da economia, pois atua na contenção do desemprego – estimulando investimentos em produção – e da inflação. Essas políticas passam a ser competências do Banco Central Europeu (BCE) e deixam os Estados menores reféns dos interesses das economias maiores, o que pode culminar com problemas econômicos nacionais, como a crise dos PIIGS.

Uma vez que a Alemanha tem a maioria população do bloco e, por isso, possui maior peso nas decisões, pode influenciar o processo decisório do legislativo europeu. Além disso, ao confirmar-se como a principal economia e o maior contribuinte para o orçamento da UE, o restante do bloco tenderia a uma dependência de suas políticas econômicas. No entanto, a dependência que a Europa tem da Alemanha deve ir além da questão meramente econômica, relacionada à moeda comum, e focar-se também no peso político do país no processo decisório e na política externa.

Mesmo após a longa duração da construção da integração europeia, o processo tem problemas internos e externos. Eles vão desde a dificuldade para ampliação – os debates internos sobre a aceitação de novos membros e as questões com a Rússia, que perde zona de influência com as adesões de países do leste à União – até a manutenção da integração da forma como está, passando pelas reformas que seriam necessárias para aprofundar o processo – com a presença de países com visões e interesses diferentes sobre a integração e também com poderes e pesos diferentes no sistema internacional.

O fato da Alemanha ser um Estado muito forte é como uma faca de dois gumes. Ao mesmo tempo em que a Europa depende dela, o processo de integração pode ser dificultado pela oposição que um Estado, quando é muito forte, suscita entre os vizinhos. Além disso, como a Alemanha é a principal economia do bloco, a sede do Banco Central Europeu, o Estado mais rico dentre os europeus integrados e o maior contribuinte para o orçamento europeu, é possível dizer que em alguns casos os interesses nacionais alemães são priorizados nas instituições europeias.

Não é apenas o relacionamento do bloco com a Alemanha que pode ser fonte de problemas, mas também outras questões, envoltas principalmente pelo fato de que muitos Estados têm pensamentos diferentes com relação ao foco da integração. Com as negociações cada vez mais complexas, devido ao ingresso de novos membros no debate, surgem problemas de cessão de soberania, pois alguns Estados se sentem prejudicados com algumas decisões do bloco, em especial aquelas que aumentam o poder das instituições europeias em detrimento do poder dos Estados. Há ainda problemas com o Déficit Democrático, pois a representatividade das instituições europeias é diferente da representatividade nos parlamentos nacionais, o que gera um sentimento de falta de legitimidade da UE.

Assombra o processo de integração europeu a força que a questão identitária possui dentro dos Estados nacionais, fortalecida pelo aumento dos processos de fluxo de pessoas. A ampliação do nacionalismo dos países europeus em contraste com os traços culturais do restante do mundo, fortalecida pelas novas formas de produção de riqueza – flexibilizadas e em busca de novos locais mais baratos de produção – gera aumento do desemprego em países de economia central, entre eles os europeus. Isso provoca o crescimento da xenofobia, com os imigrantes sendo acusados de ocuparem postos de emprego que deveriam ser dos nacionais.

Há ainda o debate sobre as raízes comuns europeias, que levariam à existência de uma identidade europeia, e que estariam representadas através dos símbolos da UE, como a bandeira e o hino. Este pode ser mais uma demonstração do poder que a Alemanha tem no processo de integração europeu, pois constitui-se da melodia composta por um alemão – Beethoven – e da letra de um poeta alemão – Schiller.

O rápido crescimento do bloco europeu trouxe consequências para seu arranjo institucional, pois a estrutura de tomada de decisão sofreu poucas alterações desde sua criação, comportando um processo de integração de seis membros. Conforme a Comunidade Europeia foi se ampliando, surgiu a necessidade de reformas, efetuadas parcialmente, pela necessidade de adequar a Comunidade para a criação do mercado interno. Com a criação da UE, em substituição à CEE, acompanhada por diversas novas adesões, surge novamente a necessidade de uma reformulação que possa oferecer à integração uma maior legitimidade a partir de instituições mais representativas.

Após reformulações que trouxeram novas missões ao processo de integração e que contribuíram para o aprofundamento do processo, como as políticas agrícola, de segurança, de educação, a moeda comum etc., e após diversas novas adesões de Estados ao projeto

européu, a União Europeia encontra-se, após um processo de mais de cinquenta anos, em uma bifurcação acerca da direção a ser tomada.

Ao optarem por expandir a UE, os Estados deverão procurar solucionar questões de identidade, de estabilidade, de xenofobia e de representatividade em um bloco que já conta com vinte e sete membros. Ao optarem por aprofundar a integração, os Estados terão pela frente desafios de negociação, sabendo que cada um deles tem seus interesses e motivações diferentes sobre a integração.

Este trabalho busca observar o processo de alargamento e suas consequências para o desenvolvimento da União Europeia, com o objetivo de formular um entendimento sobre qual poderia ser o melhor caminho para a integração: alargar fronteiras ou aprofundar o processo.

Estrutura do Texto:

Como o objetivo deste trabalho é fazer uma abordagem sobre os sucessivos alargamentos da integração, que vão desde CEE até União Europeia, os problemas que uma integração do tamanho do processo europeu pode enfrentar e uma discussão acerca dos caminhos que estão abertos ao processo, é preciso que este contenha uma abordagem, mesmo que discreta, da relação do alargamento da UE com a Alemanha. O país é a principal economia do bloco e se posicionou ao longo do processo de modo a exercer importante papel de liderança regional, ao ponto de cultivar, para a Europa, uma certa dependência da Alemanha.

O trabalho foi dividido em quatro capítulos, e cada um deles em diversos subitens com o intuito de facilitar a compreensão dos temas abordados. Dessa forma, o Capítulo 1 oferece uma apresentação do que é a União Europeia, do motivo de seu surgimento e de

algumas características principais que fizeram deste um projeto único, de vanguarda nas teorias internacionais. Um processo de vanguarda por intercalar objetivos políticos em um contexto de rivalidades, como o pós-guerra e o ambiente de tensão da Guerra Fria. A UE nasce como um projeto de paz numa região de conflitos constantes.

Este projeto estende-se a outros Estados e, ao longo do tempo, vai aprofundando os aspectos econômicos da integração, de acordo com as novas negociações, entremeadas pela participação de novos membros. São exatamente essas novas realidades que são trabalhadas no Capítulo 2. A evolução histórica que acompanha a UE ao longo de seu processo de crescimento, saindo da CECA, e com os sucessivos alargamentos até chegar à UE que conhecemos hoje, com vinte e sete Estados-membros. Neste capítulo, procuramos passar pelos processos de adesão, mostrando algumas dificuldades e certas especificidades das negociações de ingresso de determinados países-chave, além de algumas disputas internas por poder e influência internacional que formataram as relações entre os membros do bloco e o processo de ampliação da integração europeia. Em especial, o interesse francês em retomar seu papel de liderança internacional, em continuar sendo o “centro da Europa” e o revanchismo nacional com relação à Alemanha, além dos subsequentes alargamentos, a reunificação da Alemanha e os novos desafios a leste com os alargamentos de 2004 e 2007.

Já o Capítulo 3 aborda os problemas da integração europeia ao longo do processo. Os principais problemas que afetam o processo de integração na Europa e que são questões atuais, como a cessão de soberania, o Déficit Democrático, a questão do fluxo de pessoas, a crise da Zona do Euro e a questão das raízes comuns, que se confunde com a essência cultural comum europeia, transformada, em alguns momentos, em xenofobia.

Finalizando, temos um Capítulo 4 em que a discussão de todos os temas se encontram: o debate conjunto das relações entre os membros e os problemas enfrentados

pela integração, que convergem para uma bifurcação para a UE. O debate se divide em duas opções: a ampliação das fronteiras da UE ou o aprofundamento das ações da integração, com o aumento do número de setores com políticas comuns.

E, concluindo, temos o fechamento do trabalho, com algumas reflexões relacionadas às possibilidades de futuro da UE, em especial sobre a relação da UE com a Alemanha, que tem papel importante na condução da integração, seja enquanto principal economia e maior participação no orçamento do bloco, seja enquanto Estado-membro dentre os mais populosos, contando com um peso no processo decisório bastante significativo.

Capítulo 1 - O que é a União Europeia

O que hoje se conhece por União Europeia surge ao longo de um processo ao longo de mais de cinquenta anos, de razões políticas e econômicas, desenvolvimentistas e de busca de paz e segurança internacional. Encurralada durante a Guerra Fria pelas duas potências em disputa, os EUA e a URSS, e com sua estrutura produtiva, física e social destruída pela Segunda Guerra Mundial, a saída europeia para retomar o crescimento e aproveitar bem os recursos para reconstrução provenientes do Plano Marshall passou pela criação de um eficiente sistema de integração regional, que ainda hoje é vanguarda da política internacional em matéria de cooperação. Constituiu o sistema de integração regional modelo para outros sistemas, o principal e pioneiro, envolvendo as expectativas de quais os possíveis rumos a serem tomados pela Europa e por outros sistemas de integração, no tocante às fronteiras da integração estarem sempre em movimento.

Os sistemas de integração regional são processos que surgem quando Estados concordam voluntariamente em criar instâncias supranacionais que limitem suas respectivas esferas de decisão pública em determinados setores, sejam econômico-comerciais, de cooperação ou segurança. Estas são características do Sistema Internacional do século XX, assim como o são a internacionalização econômica e o aumento da interdependência dos Estados¹.

Embora existam muitas outras formas de integração, a União Europeia é uma instituição de vanguarda na política internacional, pois, mesmo se não foi a primeira a surgir, constitui-se como a forma mais avançada de integração existente. Ela não se

¹ BIZZOZERO, Lincoln J. Estado e Espaço no Surgimento de um Processo de Integração. Os Casos do Mercosul e da Comunidade Europeia. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol.14, nº1, jan/jun92, pp.91-107.

restringe à integração econômica, tendo sido projetada desde seu início como uma integração com forte componente político. Estabelece-se através de um processo de mais 50 anos, marcados por contradições, ambiguidades e longas rodadas de negociações, que envolveram, em seu início, seis Estados – em 2009 são vinte e sete Estados-membros.

Um modelo integrando grande quantidade de membros, com diversidade econômica, social e cultural cada vez mais abrangente, tende a encontrar em seu caminho outra grande diversidade, nesse caso, de questões, contradições, interesses conflitantes etc.. Além disso, as diversas realidades internas e de poder externo dos membros delimitaram uma hierarquia, mesmo que dissimulada entre os Estados que fazem parte da União Europeia, e uma – às vezes, discreta – disputa de poder entre os membros. O principal Estado-membro da União Europeia é, atualmente, a Alemanha, pois, além de estar geograficamente localizado no centro da Europa Unida, concentra as características de um dos Estados mais populosos da região, uma das maiores economias do bloco e uma das maiores contribuições para o orçamento das instituições europeias. Dessa maneira, é possível observar uma tendência para que os debates internos se posicionem em relação aos interesses alemães na integração, e que o país exerça liderança no bloco. A Alemanha pode ser considerada como uma linha de condução do processo de integração europeu, pois estava presente desde os primeiros passos e se mantém até os dias atuais como um importante peso político.

A formação da integração europeia envolve diversas questões políticas, econômicas e históricas. O processo que conduz os países à União Europeia surge de um gesto de alcance moral de estadistas europeus, a partir da visão, além de seu tempo, de que se poderia buscar um futuro melhor a partir das lições obtidas em um passado doloroso: as duas Guerras Mundiais do século XX.

É um modelo sem precedentes de institucionalização, pois mesmo dentro da integração econômica a integração que hoje conhecemos por UE surge a partir de uma forma então inédita de cooperação econômica: a formação de um mercado interno unificado, a princípio de um tipo específico de produtos – carvão e aço –, com a produção subordinada a uma autoridade comum, evoluindo para um mercado comum. Para chegar a esse mercado, os Estados-membros abrem mão de parte de sua soberania, como por exemplo, da capacidade de instituição de tarifas aduaneiras: o primeiro passo em direção à integração.

A UE não é um processo notável apenas pelo seu caráter de inovação, mas também pela diversidade e pela abrangência de seus desígnios futuros como a Moeda Comum, a Política Externa e de Segurança Comum ou a Política Agrícola Comum. No entanto, “o caráter único mas também exemplar da União Europeia provém do fato de que, como forma de integração econômica, ela foi mais longe do que qualquer integração passada ou atual²”. E ainda, considerando as características das instituições europeias, especialmente do Conselho Europeu, D’Arcy acrescenta que a UE é um projeto que “não tem precedente e não pode ser comparado nem ao das organizações internacionais clássicas, nem a uma federação emergente³”.

Apesar da força do caráter econômico e monetário que a unificação europeia construiu – essencial para a realização do mercado único, que é a base de todo o restante da integração – não se pode furtar à observação de outras dimensões da Europa Unida, como as dimensões política e de defesa, que formam os fundamentos para a manutenção de um

² D’ARCY, François. União Europeia: Instituições, políticas e Desafios. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2002, pp. 13.

³ D’ARCY, François. op.cit., pp. 14.

espaço interno regional, sem o qual as dimensões econômica e monetária não podem se desenvolver⁴.

Oito políticos e um objetivo comum: a Europa Unida

A unificação europeia surge de um projeto ambicioso de oito estadistas europeus, como uma ideia para evitar a guerra. E, tendo a Europa enfrentado duas guerras sangrentas em um século, ficara sob a responsabilidade dos políticos europeus da época criar soluções para que um novo conflito não se apresentasse. Naquele período, a Europa – refém no jogo da Guerra Fria – era o “cenário tampão”, localizado entre as duas potências e disputado por elas. As disputas de poder entre URSS e EUA e as correntes ameaças de batalhas nucleares entre as potências tornam-se uma constante no cenário europeu, que era, naquele período, um disputado vácuo de poder a ser preenchido. Mas o continente europeu é palco da Guerra Fria por ter sido, poucos anos antes, palco de uma guerra quente: a Segunda Guerra Mundial, que eleva URSS e EUA ao patamar de potências⁵.

A Segunda Guerra Mundial funcionou, neste caso, como um incentivo para a tomada de decisões que influenciariam os governos a aproximarem-se, procurando não apenas proteger-se das pressões e conflitos da Guerra Fria, mas principalmente amenizar as rivalidades históricas entre os países europeus e evitar uma guerra futura. Essa estratégia é parte de uma campanha que envolveu importantes políticos do século XX, como Churchill, que, em 1946, em discurso a jovens suíços, apresenta as vantagens que a Europa teria em se tornar os “Estados Unidos da Europa”, e que ocupou nessa estratégia política grande parte

⁴ CAMARGO, Sonia. Europa Ocidental e América do Sul: Duas Regiões à Procura de sua integração. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol 15, nº2, jul/dez 93, pp.193-213.

⁵ ARON, Raymond. Paz e Guerra entre as Nações. Prefácio de Antonio Paim; Trad. Sergio Bath. 1ª Edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

de seu tempo até as primeiras reuniões da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA)⁶:

Existe um remédio que (...), em poucos anos, poderia tornar toda a Europa(...) livre e (...) feliz. Trata-se de reconstituir a família europeia ou, pelo menos, a parte que nos for possível reconstituir e assegurar-lhe uma estrutura que lhe permita viver em paz, segurança e liberdade. Devemos criar uma espécie de Estados Unidos da Europa⁷.

A necessidade de se criar os Estados Unidos da Europa relacionava-se com um imperativo de divisão das responsabilidades entre França e a então República Federal Alemã, as principais partes envolvidas nos conflitos. A aposta era que uma vez resolvido o problema entre França e Alemanha⁸, o tamanho das economias aumentaria, assim como seu peso internacional, que poderia ser retomado, atraindo novos Estados interessados no desenvolvimento obtido e alcançando a unificação do continente.

Iniciativas como estas já existiam antes da Segunda Guerra Mundial, mas foi necessário o fracasso da Liga das Nações⁹ para que fossem levadas adiante. Já no final da guerra, ao perceber as intenções da URSS de Stalin, o Ocidente, na figura de Churchill – para quem o fim da guerra significaria uma chance à expansão do regime comunista soviético – chegou a afirmar que

uma cortina de ferro caíra através da Europa, de Stettin, no Báltico, a Trieste, no Adriático, e que a paz e a democracia no mundo do pós-guerra já não teriam a garantia das três grandes potências da aliança da guerra, numa trindade de iguais, dando ao mundo uma liderança triangular¹⁰.

O fim da liderança triangular entre as potências vencedoras da Guerra – EUA,

⁶ JENKINS, Roy. Churchill. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2002.

⁷ Churchill, Discurso à Juventude Acadêmica – Zurich, 1946.

⁸ A partir de agora, menções à República Federal Alemã serão apresentadas como Alemanha.

⁹ A Liga das Nações foi uma solução encontrada no pós-Primeira Guerra Mundial proposta por Woodrow Wilson, então presidente dos Estados Unidos da América para evitar uma nova guerra, mas que, por esvaziamento, não foi capaz de conter a escalada da violência nas décadas seguintes.

¹⁰ JENKINS, Roy. Churchill. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2002, pp.743.

URSS e a Inglaterra de Churchill – dava início ao sistema bipolar¹¹ e o continente europeu estava geograficamente localizado no centro da disputa de poder entre as novas potências. Um dos principais impulsos para a integração europeia foi justamente a presença soviética, em forma de tropas militares em toda a extensão leste do continente, desde as fronteiras com a antiga Rússia, até a República Democrática Alemã, na fronteira com o Ocidente; além da constante ameaça que a presença soviética causava para os países do lado Ocidental, os primeiros a se integrarem. Tornar-se parte do processo de integração era uma maneira de se afastar da zona de influência soviética, além de diminuir a influência dos EUA¹².

O fim da Guerra Fria se torna, assim, o fim da constante ameaça soviética e um motivo de distensão entre os países europeus. É por isso que a UE no século XXI é um desafio: manter a integração num contexto internacional que não é mais bipolar, como o que a originou, mas multipolar e difuso – dando a cada Estado instrumentos para buscar a realização de seus interesses mais específicos sem a necessidade da força do conjunto. Integrar a Europa não era uma tarefa fácil. A cooperação entre os ex-inimigos históricos exigia apoio popular, e a França se dividia em três.

O primeiro grupo firmemente ligado às políticas tradicionais realistas, com foco na soberania do Estado-nação. Para eles, a segurança francesa dependia de um bloqueio bem estruturado à Alemanha, para impedi-la de pôr em risco a segurança e a integridade francesas. Havia ainda outro grupo, muito favorável à ideia de criação de uma confederação, em que o Estado continuaria como a fonte de soberania e legitimidade das

¹¹ Apesar da Inglaterra ter saído vencedora da Segunda Guerra Mundial, não consegue manter sua posição de potência, que já vinha perdendo para os EUA, e dos vencedores emergem duas superpotências, os EUA e a URSS, que passam a disputar espaços de poder no Sistema Internacional.

¹² SODER, José. A União Europeia. São Leopoldo: Editora Unisinos, 1995.

ações do governo, mas com cooperação estreita entre os membros. E um último grupo, com uma análise funcionalista, que propunha a criação de instituições supranacionais para estabilizar a região, mesmo que isso significasse um rompimento com a Grã-Bretanha, que naquele período era contrária a qualquer experiência de integração europeia supranacional. Como o grande divisor de águas era sempre a Alemanha: o pró e o anti-germanismo fomentaram essas clivagens nas elites políticas francesas, e, nos primeiros períodos da CECA, prevaleceu a ideia de comunidade¹³.

Já a Alemanha, por ser um dos países vencidos na Segunda Guerra Mundial, tinha apenas as opções de aceitar ou não a proposta francesa. À época, não aceitar a proposta de unificação da produção de carvão e aço era retornar ao papel de Estado derrotado e às suas obrigações enquanto tal perante o Direito Internacional. Consciente desta oportunidade, Konrad Adenauer, chanceler alemão, participa da elaboração do Plano Schuman, que dá início à cooperação entre os dois Estados.

Além de Sir Winston Churchill, podem ser considerados os “pais fundadores” da Europa Unida¹⁴ os políticos: Jean Monet¹⁵; Robert Schuman¹⁶, para quem o “esplêndido isolamento” de um país era um erro, uma pretensão do Estado que se traduziria em fraqueza¹⁷; Konrad Adenauer¹⁸, acreditando que o Estado-nação não tinha, sozinho, mais a

¹³ PARSONS, Craig. Showing Ideas as Causes: The Origins of the European Union. *International Organization* 56, 1. Winter, 2002, pp.47-84.

¹⁴ Os teóricos que buscavam a Europa Unida tiveram que enfrentar também a oposição interna dos socialistas e dos partidos comunistas ocidentais, a quem a única união legítima era aquela proposta pela União Soviética (In LENTINI, Gerlando. *Alle radici Cristiane dell'Unione Europea*. Roma: Città Nuova Editrice, 2004.)

¹⁵ Jean Monet era consultor econômico e político, o autor da proposta conhecida como Declaração Schuman. Como declarou, para ele, “Mais do que coligar Estados, importa unir os homens”.

¹⁶ Ministro de Relações Exteriores da França, elaborou, com Monet, a Declaração Schuman e a divulgou em 9 de maio de 1950. Foi presidente do Parlamento Europeu entre 1958 e 1960. Foi líder do Mrp, partido da Democracia Cristã Francesa.

¹⁷ LENTINI, Gerlando. *Alle radici Cristiane dell'Unione Europea*. Roma: Città Nuova Editrice, 2004.

¹⁸ Primeiro Chanceler da República Federal Alemã, um dos protagonistas do Tratado de Amizade entre França e Alemanha, que foi um dos marcos da integração europeia. Foi ele quem protagonizou, com Charles de Gaulle, a reconciliação da Alemanha com a França, realizou a adesão da Alemanha ao Conselho da

capacidade de prover a segurança dos cidadãos; Alcide de Gasperi¹⁹, Walter Hallstein²⁰; Paul-Henri Spaak²¹ e Altiero Spinelli²². Cada um a seu modo, mas à frente de seu tempo, via na unidade europeia a saída para os problemas daquele período.

Apesar do contexto econômico e geopolítico favorável, apenas ideias e boa vontade não são suficientes para construir a integração, porque há interesses nacionais em jogo, que cada Estado procurará contemplar. A existência desses interesses e a capacidade do conjunto de Estados considerarem seu atendimento varia de acordo com o peso político de cada um, e de sua importância para o sistema construído, por exemplo. Podemos observar como um modelo o caso francês. A França tinha por principal objetivo se afirmar como uma potência global, e, apesar de parte significativa do governo francês acreditar que os problemas europeus poderiam ser resolvidos com tratados bilaterais, parte significativa das elites francesas reconheciam a existência de incentivos para a cooperação supranacional com a Alemanha. Era preciso criar formas de alcançar esses interesses, levando consigo a integração, sem deixar de considerar que o processo para se chegar à União gera uma tensão entre o Estado e a entidade supranacional que representa a integração, como a Alta Autoridade, a instituição supranacional da CECA, como veremos mais adiante. A necessidade de prosperidade leva os países europeus do pós-Segunda Guerra Mundial a se colocarem a caminho da integração regional, uma vez que tinham como objetivos a

Europa, à CECA e à OTAN. Definido, em 1953, pelo jornal *New York Times*, como personalidade do ano, pelo seu trabalho em favor da Europa.

¹⁹ De Gasperi foi Primeiro Ministro e Ministro dos Negócios Estrangeiros da Itália. Entusiasta da Unidade da Europa, traduziu para a política sua vocação humana e espiritual, convicto que a unidade da Europa seria, não só um projeto político amplo, mas também um passo rumo à fraternidade universal.

²⁰ Primeiro Presidente da Comissão Europeia, político para quem o sucesso da integração europeia dependia da criação de instituições comuns. Foi ele quem apressou a criação do Mercado Comum.

²¹ Spaak foi Ministro dos Negócios Estrangeiros e Primeiro Ministro da Bélgica, um grande estadista europeu, para quem unir os Estados através de tratados consistia na forma mais eficaz de garantir a estabilidade e a paz entre eles. Teve atuação decisiva na redação do Tratado de Roma, que instituiu as Comunidades Europeias.

²² Principal promotor da ideia de uma Europa Federal, que se torna base para os Tratados do bloco das décadas de 80 e 90. Foi conselheiro de Monet, Spaak e De Gasperi.

recuperação econômica, reconciliação política e segurança do ocidente frente à ameaça soviética. Uma resposta a essas demandas se encontrava na interdependência, que significa, neste caso, que a prosperidade de um país depende da prosperidade dos outros.

A União Europeia, da forma como a conhecemos hoje, nasceu como uma integração política regional, um ordenamento político autônomo que surgiu da tentativa de criação de condições que propiciem a resolução pacífica de conflitos, potenciais ou em andamento, entre os Estados participantes do processo. Surge a partir de uma comunidade econômica, a CECA, em 1952, sete anos após o fim da Segunda Guerra Mundial.

Com o final da guerra, a Alemanha, ocupada pelas potências vencedoras – EUA, Inglaterra e França, em sua porção ocidental, além da URSS na região oriental – insistia, com as potências ocidentais, que o controle sobre suas indústrias fosse afrouxado. Essa ação era imprescindível para a reconstrução e a retomada do desenvolvimento alemão. A França previa que isto poderia acontecer, e, como uma forma de manter a Alemanha sob sua influência, sem abandonar o processo de reconstrução alemã, propõe a criação da CECA, pois o reerguimento da França seria impossível sem a reconstrução da Alemanha²³.

À França interessava retornar aos círculos de influência da política internacional, pois os havia deixado desde os gastos com o esforço de guerra e com a destruição de seu território e de seus meios de produção pelos bombardeios e invasões. Sua maior fronteira é com a Alemanha, que estava também destruída e que fora derrotada na guerra. O reerguimento da França enquanto potência internacional dependia de dois fatores: sua atuação enquanto líder regional e o fortalecimento de sua economia, possível pela recuperação de contatos mercantis perdidos com a guerra e pela criação de novos laços comerciais. Para isso, era preciso que a França cooperasse com a reconstrução da

²³ SODER, José. A União Europeia. São Leopoldo: Editora Unisinos, 1995.

Alemanha, exercendo o papel de líder na promoção dos Estados ao seu redor e criando uma opção para que o mercado alemão se tornasse consumidor dos produtos franceses. Apenas com uma Alemanha desenvolvida, em que os resquícios da guerra fossem somente históricos, a França poderia colocar-se novamente entre as potências mundiais. O estabelecimento da CECA foi um passo rumo à tentativa francesa de retomar a liderança internacional.

A CECA foi uma organização que teve atuação destacada como “um papel fundamental na rápida reconstrução de uma Europa devastada por uma guerra fratricida”²⁴. Estabelecida entre seis países – Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos –, em meio a uma Europa rasgada pela Cortina de Ferro, a CECA surge a partir do final da Segunda Guerra Mundial. “Seu projeto nunca pretendeu ser apenas uma forma de cooperação entre Estados, nem um regime internacional clássico²⁵”, tinha necessidade de alguma independência para a formação de uma identidade política nova²⁶.

Como a CECA constituiu grande êxito, alguns anos mais tarde os mesmos seis países decidiram estender a integração a outros setores de suas economias. Assim, em 1957, assinaram os Tratados de Roma, que criaram a EURATOM, Comunidade Europeia de Energia Atômica²⁷, e a CEE, Comunidade Econômica Europeia.

²⁴ MIOCHE, Philippe. Cinquenta Anos da Europa do Carvão e do Aço. 1952-2002. Luxemburgo: Serviço da Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2004, pp. 1.

²⁵ CAMARGO, Sonia. “Quo vadis”, Europa? Uma pergunta que não quer calar. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol 26, nº1, jan/jun2004, pp.70.

²⁶ A ideia de regime internacional está, atualmente, conectada ao modelo de sistema internacional, caracterizado pelas partes que interagem no sistema e que podem definir, no futuro, a existência de uma sociedade internacional. Para sua realização, o regime depende da existência de unidades com interação significativa, estruturadas de acordo com um ordenamento. BUZAN, Barry. From International System to International Society: Structural realism and regime theory meet the english school. International Organizatio, vol 47, nº3 (summer 1993), pp. 27-335. MIT Press.

²⁷ A EURATOM, criada no contexto da Guerra Fria, refletia a preocupação europeia em estar situada em uma zona tampão entre as duas potências atômicas, a URSS e os EUA. Já a CEE é uma amostra do sucesso da CECA e do interesse de estendê-la para todos os setores da economia.

Para Paul-Henri Spaak²⁸,

Em todos os lugares se fala sobre a “integração” da Europa. Há uma tendência de usar essa palavra como uma panaceia para todos os problemas do Continente; e para muitas pessoas a ideia de “integrar” a Europa implica na realização de um antigo sonho de reconciliação e de fraternidade humana. Mas, embora a integração não seja uma panaceia, uma transformação profunda da Europa é certamente necessária, e eu sou um daqueles que acreditam que tal transformação deve incluir não só uma organização dos recursos de da Europa, mas, eventualmente, a união dos países Europeus²⁹.

A integração europeia ampliou suas fronteiras e aprofundou a sua integração diversas vezes, até chegar às fronteiras atuais, englobando os seis países iniciais. Após o alargamento de janeiro de 2007, conta com vinte e sete países, como podemos observar na figura 1, englobando quase a totalidade do continente europeu. Apesar da existência de problemas, que serão mais propriamente abordados no capítulo 3, a integração europeia conta ainda hoje com um caráter de vanguarda, pois iniciou-se através de uma nova ideologia de integração, que poderia ser denominada de modelo comunitário, diferente das integrações que a História já conheceu, como o federalismo. Pairava o interesse em aplicar um modelo sem precedentes na política internacional. É possível encontrar entre teóricos aqueles que afirmam que se a Comunidade Europeia tivesse seguido modelos tradicionais, como a formação de uma confederação, poderia ter mais instrumentos diplomáticos para resolver as questões que surgiram com seu desenvolvimento, mas ao optar por seguir o caminho da supranacionalidade, transformou a cena internacional, gerando uma tendência

²⁸ SPAAK, Paul-Henri. The integration of Europe: dreams and realities. Foreign Affairs, Bd. 29, nr. 1, 1950, pp.94.

²⁹ Everywhere there is a talk of the “integration” of Europe. There is a tendency to use the word as a panacea for all the problems of the Continent; and for many people the idea of “integrating” Europe implies the realization of the age-old dream of reconciliation and human fraternity. But, though integration is not a panacea, a profound transformation of Europe is certainly necessary, and I am one of those who believe that such a transformation must include not only a organization of Europe's resources but eventually the union of the European countries.

entrada de novos membros é tamanha que já no Tratado de Nice foi incorporada uma reforma institucional no processo decisório, para definir uma nova distribuição de poder no bloco, através da modificação das regras de votação nas principais instituições europeias. A nova configuração do bloco compreendia seis Estados grandes e vinte e um Estados menores³¹.

Diante das possíveis consequências que o alargamento poderia provocar sobre o funcionamento do processo de integração, os países da chamada Europa dos 15 modificaram a composição e as regras de votação nas principais instituições da União Europeia. O grande temor dos Estados mais poderosos era que as rédeas do processo de integração saíssem de suas mãos e este passasse a ser guiado pelos países menores³².

Estas novas divisões de poder no interior das instituições europeias em grande parte têm ligação com a pressão da Alemanha, principal economia do bloco, para manutenção de seus interesses. Assim, para uma UE alargada, não é mais utilizado o sistema em que cada Estado teria de dois a dez votos, de acordo com sua população. Foi introduzido um novo sistema de ponderação dos votos, ficando a nova regra de tomada de decisão da seguinte maneira: a Alemanha, o Reino Unido, a França e a Itália têm vinte e nove votos. A Espanha e a Polônia ficam com vinte e sete votos. Os Países Baixos passam a ter treze votos. A Grécia, a República Checa, a Bélgica, a Hungria e Portugal têm agora doze votos cada. Ficam com dez votos a Suécia e a Áustria, sete para Eslováquia, Dinamarca, Finlândia, Irlanda e Lituânia, enquanto a Letônia, a Eslovênia, a Estônia, Chipre e Luxemburgo têm quatro e Malta apenas três. Essa nova definição cria um total de votos de trezentos e vinte e

³¹ RAMOS, Leonardo; MARQUES, Sylvia Ferreira; JESUS, Diego Santos Vieira. A União Europeia e os estudos de integração regional. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

³² RAMOS, Leonardo; MARQUES, Sylvia Ferreira; JESUS, Diego Santos Vieira. A União Europeia e os estudos de integração regional. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, pág. 48.

um, o que significa uma maioria qualificada de duzentos e trinta e dois votos³³.

O início de tudo: a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

O nascimento da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, a CECA, se dá por inspiração de Jean Monet, apoio de Konrad Adenauer e proposição de Robert Schuman. Aquela região, entre a Alemanha e a França, havia sido palco de constantes disputas e guerras, como a Primeira Guerra Mundial, a Segunda Guerra Mundial e as Guerras Franco-Prussianas. Uma associação entre França e Alemanha seria uma maneira estratégica de amenizar as rivalidades, coordenar a reconstrução e alcançar uma Europa Unida.

o primeiro passo para o ressurgimento da família europeia deve ser uma parceria entre a França e a Alemanha. Só dessa forma pode a França retomar a liderança moral da Europa. Uma vida nova para a Europa é impossível sem uma França espiritualmente grande e sem uma Alemanha espiritualmente grande³⁴.

Em 9 de maio de 1950, apresentam uma proposta de integração para a Europa que ficou conhecida como a “Declaração Schuman”, pensada como uma forma de fazer com que uma guerra entre França e Alemanha fosse materialmente impossível. Através dela, foram definidos os principais pontos que comporiam a CECA, como a criação de uma Alta Autoridade que subordinaria a produção de carvão e aço, com o objetivo de criar “bases comuns de desenvolvimento econômico, primeira etapa da federação europeia³⁵”.

A integração da Europa, por via da CECA, assume a forma de uma etapa provisória, pois outros setores deveriam seguir-se à integração do carvão e do aço, chegando a uma organização supranacional, como previa o Artigo 9º do Tratado de Paris. Era, para muitos

³³ Tratado de Nice. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/12001C/htm/12001C.html>. Acesso 08 de abril de 2010.

³⁴ Churchill, APUD JENKINS, Roy. Churchill. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2002, pp. 746.

³⁵ Declaração Schuman.

dos envolvidos, o início de um grande projeto.

Pelo próprio texto da Declaração Schuman, podemos observar o interesse da França em evitar uma retomada do crescimento do poder militar alemão. E, conseqüentemente, exercer certo controle sobre as regiões da Alsácia-Lorena e o Vale do Rur, historicamente em disputa entre os dois países³⁶.

A união das nações europeias exige que seja eliminada a secular oposição entre a França e a Alemanha. Com esse objetivo, o Governo francês propõe atuar imediatamente num plano limitado, mas decisivo (...) [,] subordinar o conjunto da produção franco-alemã de carvão e de aço a uma Alta Autoridade, numa organização aberta à participação dos outros países da Europa. (...) [que] mudará o destino das regiões durante muito tempo condenadas ao fabrico de armas de guerra³⁷.

A CECA foi criada através do Tratado de Paris, assinado em 1951 pelos seis Estados que a comporiam inicialmente: França, Alemanha, Itália, Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos – o BENELUX. Em seu início, o BENELUX necessitou de muito trabalho e paciência para ter sucesso, mesmo tendo como membros países de mesmo tamanho e economias complementares. Ele serviu de modelo para o projeto de uma integração mais ousada, que envolvia questões econômicas e, principalmente, políticas³⁸.

A Alemanha tinha interesse no processo, uma vez que com ele retomaria o controle de sua produção industrial e poderia colocar-se lado a lado aos demais Estados europeus, em igualdade de direitos, não mais com os prejuízos e obrigações decorrentes de ter sido o Estado vencido na Segunda Guerra Mundial. Possibilitar à Alemanha uma recolocação no sistema sem a obrigação dos pagamentos das reparações de guerra, ao contrário do que

³⁶ MIOCHE, Philippe. Cinquenta Anos da Europa do Carvão e do Aço. 1952-2002. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2004.

³⁷ Declaração Schuman, de 9 de maio de 1950.

³⁸ SPAAK, Paul-Henri. The integration of Europe: dreams and realities. Foreign Affairs, Bd. 29, nr. 1, 1950.

havia sido feito após a Primeira Guerra Mundial, apresentava-se como um fator fundamental para frear revanchismos que pudessem ter ressurgido com a Segunda Guerra.

No entanto, colocar em comum a produção de carvão e aço entre França e Alemanha foi uma estratégia francesa que refletia não apenas a tentativa de minar revanchismos que pudessem colocar a estabilidade da região em cheque, em um contexto geopolítico em que a Europa era palco da disputa na Guerra Fria e rapidamente reerguida pelo *European Recovery Program*, o “Plano Marshall”, para evitar o avanço da URSS no continente; mas a preocupação do país com a rápida recuperação da siderurgia alemã, que inevitavelmente levaria a Alemanha a ocupar um lugar de destaque na economia regional, superando a França.

A CECA era uma organização com sede no Luxemburgo (Alta Autoridade) e em Estrasburgo (Assembleia Parlamentar Europeia), com sete objetivos principais e caráter de inovação: velar pelo abastecimento do mercado comum, garantir a todos os utilizadores condições comparáveis de comércio, velar pelo estabelecimento dos mais baixos preços, incentivar as empresas a desenvolver os seus potenciais de produção, promover a melhoria das condições de vida e de trabalho dos trabalhadores, promover o desenvolvimento do comércio internacional e eliminar o protecionismo, além do objetivo que levou à sua criação: a manutenção da paz nas fronteiras franco-alemãs³⁹.

A instituição não tinha o objetivo de ser um substituto para o Estado, e, por isso, seu caráter supranacional não era contestado, nem mesmo pela França. E, além disso, ao ser composta por dois dos perdedores da Segunda Guerra Mundial (Alemanha e Itália) e mais os membros do BENELUX (que eram parte de uma Área de Livre Comércio, já estiveram

³⁹ MIOCHE, Philippe. Cinquenta Anos da Europa do Carvão e do Aço. 1952-2002. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2004.

localizados entre países em guerra e não queriam ser atacados por vizinhos novamente) – e para os quais a CECA seria uma alternativa de segurança - e pela França, que tinha uma ambição de liderança na Europa, a organização era heterogênea demais para consolidar-se como um Estado, mesmo que federal.

A mudança na liderança francesa coloca em discussão o futuro daquela integração. Mesmo com um forte componente supranacional já existente, De Gaulle⁴⁰ via os objetivos políticos propostos como algo a ser alcançado, mas que deveriam ser perseguidos “a partir do fortalecimento da França como poder central em um espaço integrado por meio de laços corporativos”, isto é, com mais ativismo dos Estados – especialmente a própria França – e menos participação da Alta Autoridade⁴¹.

A segurança do continente foi outro fator que influenciou a formação da integração entre os países europeus. A Europa da CECA apresentava-se como uma região que não possuía mais o poder, a economia e a influência – militar e intelectual – que há poucos anos a caracterizava⁴². Tornara-se, devido ao comunismo, “apenas uma longa faixa de terra que se estende de Estocolmo a Ancara⁴³”. O Plano Schuman apresenta, entre França e Alemanha, “uma solução técnica a objetivos políticos mais amplos: de um lado, elimina a oposição secular entre esses dois países; de outro, romper com a dependência em relação aos Estados Unidos e, simultaneamente, opor-se ao avanço soviético, traduzido, naquele

⁴⁰ Charles de Gaulle era conhecido por ser nacionalista e anti-europeísta. In LENTINI, Gerlando. *Alle radici Cristiane dell'Unione Europea*. Roma: Città Nuova Editrice, 2004.). Poderia constituir uma ameaça aos entendimentos entre França e Alemanha.

⁴¹ SODER, José. *A União Europeia*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 1995.

⁴² SPAAK, Paul-Henri. *The integration of Europe: dreams and realities*. *Foreign Affairs*, Bd. 29, nr. 1, 1950.

⁴³ “Europe” is merely a long strip of land stretching from Stockholm to Ankara. SPAAK, Paul-Henri. *The integration of Europe: dreams and realities*. *Foreign Affairs*, Bd. 29, nr. 1, 1950, pp.94.

momento, pela influência crescente dos partidos comunistas no interior dos próprios Estados Europeus”⁴⁴.

Para deter o avanço soviético, uma das possibilidades vislumbradas pelos EUA, apesar do posicionamento contrário da França, era o rearmamento da Alemanha, algo que se colocaria como um obstáculo a mais para a entrada do Exército Vermelho no Ocidente. No entanto, ao mesmo tempo em que aconteceria o envolvimento militar na República Federal Alemã, impreterivelmente, as forças soviéticas providenciariam o armamento da República Democrática Alemã, e a França veria a Alemanha novamente como a principal potência militar europeia. É nesse contexto que a França propõe a realização de uma Comunidade Europeia de Defesa, um projeto que previa a organização das forças militares da Europa em conjunto, envolvendo todas as tropas que não estivessem em combate em território ultramarino (naquele momento, a França tinha tropas em combate na Indochina) e sem discriminar nenhum Estado. Era uma forma de rearmar a Alemanha, sem que esta pudesse retomar seu poder militar de antes da Segunda Guerra Mundial, e com um relativo controle francês do exército alemão. Esta tentativa fracassou algum tempo depois, após a mudança de governo na França, que reiterou o temor francês de ver o antigo inimigo retomar força militar e pela ausência da Inglaterra, que tencionava criar o Pacto de Bruxelas, uma aliança militar tradicional, para a Europa Ocidental. Enfraqueceu mais ainda quando foi proposta e aceita a participação alemã na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)⁴⁵.

O interesse em criar uma integração mais abrangente e intensa do que apenas os setores de carvão e siderurgia já estava demonstrado desde a formação da CECA, pois o

⁴⁴ CAMARGO, Sonia. "Quo vadis", Europa? Uma pergunta que não quer calar. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol 26, nº1, jan/jun2004, pp.77.

⁴⁵ SODER, José. A União Europeia. São Leopoldo: Editora Unisinos, 1995.

Tratado de Paris, ao ser ratificado, já previra uma data em que a CECA deixaria de existir para que uma nova organização de integração assumisse seu lugar com maior abrangência. A data de término da CECA foi definida, quando de sua ratificação, para 23 de julho de 2002. A limitação do Tratado de Paris a 50 anos foi um pedido dos países do BENELUX, pois não sabiam quais caminhos seriam trilhados por uma integração entre inimigos históricos, e, por isso, não era interessante manter-se ligados a eles por um período indeterminado. Apesar disso, tomaram parte do projeto ambicioso da CECA.

A originalidade institucional da primeira Comunidade consistia no binômio constituído por um organismo com uma vocação supranacional, a Alta Autoridade, e um Conselho de Ministros onde se exprimia o ponto de vista dos Estados Membros.⁴⁶

A relação entre a Alta Autoridade (supranacional) e o Conselho (intergovernamental) passa rapidamente de cooperação técnica para rivalidade política, com disputa de poder. A CECA foi o primeiro embrião das instituições europeias, mas também da dicotomia supranacionalidade/intergovernamentalidade, muito debatida ao longo da história da integração europeia.

A supranacionalidade é uma característica que obrigatoriamente está relacionada à cessão de soberania. No entanto, mesmo que seja uma cessão parcial, é possível encontrar fortes resistências das comunidades nacionais a esse fator de enfraquecimento do Estado-nacional frente a um agente internacional. Mesmo que sejam voltadas ao benefício de uma comunidade mais ampla, as ações que transcendem às fronteiras estatais tendem a gerar oposição das populações envolvidas. É como se a força da ideia de pertencimento ao Estado se defendesse dos ataques ao conceito de soberania estatal.

Esse conceito Jean Monet considerava obsoleto. Para ele, a soberania dos Estados

⁴⁶ MIOCHE, Philippe. Cinquenta Anos da Europa do Carvão e do Aço. 1952-2002. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2004, pp.15.

era o que alimentava a típica política de rivalidades e protecionismos econômicos nacionais europeus, que haviam conduzido a Europa ao caos da Segunda Guerra Mundial⁴⁷.

Outra questão amplamente discutida hoje, e que na criação da CECA já era tema a ser debatido, é a participação dos países menores. A CECA, desde sua fundação, contava com forte presença dos países-membros com menor população nos ambientes de tomada de decisão. França e Alemanha demonstraram interesse em uma Alta Autoridade composta por apenas cinco personalidades, mas os países do BENELUX não concordaram, por se sentirem sub-representados, e o número passou a nove. Os fundadores projetaram uma organização com secretariado enxuto, mas isso não foi possível e, já em 1867, a CECA contava com mil agentes. Novamente, estamos diante de um antecedente histórico que poderia ser caracterizado como uma “profecia” do que aconteceria com as Comunidades Europeias e com a União Europeia e que seria alvo de inúmeras críticas à integração: o tamanho da estrutura de Bruxelas^{48 49}.

Os processos de integração regional caracterizam-se por uma finalidade econômica inicial, como uma “tentativa de limitar alguns dos efeitos negativos da globalização ou uma maneira de contornar as dificuldades na liberalização em âmbito mundial”⁵⁰. Ana Paula Tostes define a integração regional como:

Processo de acordos políticos entre governos que visa reduzir, total ou parcialmente, barreiras tarifárias, aduaneiras ou qualquer outra espécie de obstáculo para o comércio recíproco. Todavia,

⁴⁷ CAMARGO, Sonia. Europa Ocidental e América do Sul: Duas Regiões à Procura de sua integração. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol 15, nº2, jul/dez 93, pp.193-213.

⁴⁸ MIOCHE, Philippe. Cinquenta Anos da Europa do Carvão e do Aço. 1952-2002. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2004.

⁴⁹ A referência ao termo “Estrutura de Bruxelas” se dá pelo fato de que as principais instituições da integração europeia se localizarem em Bruxelas, e a capital belga se desenhar como a capital da Europa.

⁵⁰ D’ARCY, François. União Europeia: Instituições, políticas e Desafios. Rio de Janeiro: Konrad Aedeuer Stiftung, 2002, pp.12.

diferentes graus ou estágios de complexidade podem ser alcançados, de acordo com os interesses dos Estados em negociação.⁵¹

É uma forma de surgimento conjunto das ações entre diversos Estados de um arranjo regional, que engloba as áreas econômica, política e sociocultural.

A própria CECA teve, ao longo do seu processo de criação e desenvolvimento, um forte componente político. No entanto, apresenta-se como uma “integração econômica bem-sucedida, integração política mais fraca, apesar dos objetivos políticos sempre presentes no processo de integração”⁵².

Já naquele período, era possível perceber um forte componente intervencionista norte-americano. Spaak explica que após a Segunda Guerra Mundial, a Europa não tinha condições de se manter economicamente sem a ajuda dos EUA. Isso não era uma inovação, pois no período entre-guerras os EUA investiram, emprestaram ou até doaram cerca de cem bilhões de dólares. No entanto,

sem a ajuda do Plano Marshall, a Europa teria sofrido uma crise econômica pior que qualquer coisa que experimentou nos piores dias de guerra, e muito provavelmente, não teria sido capaz de evitar a propagação da onda comunista ao Atlântico e ao Mediterrâneo.⁵³

O Plano Marshall serviu como o impulso econômico à integração europeia. Ambos, a integração e o Plano Marshall, tinham um objetivo comum de promover o desenvolvimento da região, visto como uma maneira de evitar o avanço da influência soviética no continente. Mioche também mostra os interesses norte-americanos em

⁵¹ TOSTES, Ana Paula B. União Europeia – O poder político do direito. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, pp.1.

⁵² D'ARCY, François. União Europeia: Instituições, políticas e Desafios. Rio de Janeiro: Konrad Aedeuer Stiftung, 2002, pp.11.

⁵³ Without Marshall aid, Europe would have suffered an economic crises worse than anything it experienced in the worst days of war, and would very probably not have been able to prevent the communist wave from spreading to the Atlantic and the Mediterranean. In SPAAK, Paul-Henri. The integration of Europe: dreams and realities. Foreign Affairs, Bd. 29, nr. 1, 1950, pp.95.

iniciativas que pudessem diminuir a velocidade do crescimento da influência da URSS no restante da Europa,

Numa perspectiva temporal de médio prazo, a criação da CECA inscreve-se no contexto internacional decorrente da Segunda Guerra Mundial: resolução da “questão alemã”, guerra fria e posição da Europa no novo mundo, os Estados Unidos incitam a Europa no sentido da cooperação econômica. Ao proporem o Plano Marshall em 1947, os Estados Unidos contribuíram para a criação da organização europeia de cooperação econômica (OECE). A ajuda financeira americana desempenhou um papel significativo no renascimento econômico da Europa Ocidental, mas a Administração americana ficou decepcionada com os comportamentos unilaterais de seus parceiros europeus. Em 1950, os Estados Unidos continuam a desejar vivamente que os europeus tomem iniciativas e o secretário de estado americano (o ministro dos negócios estrangeiros), Dean Acheson, previamente informado do projeto de Declaração Schuman, aprova o seu conteúdo com algumas reservas relativas ao caráter insuficientemente liberal do projeto, segundo sua opinião⁵⁴.

A formação de uma Comunidade Europeia não foi insuflada pelos americanos, mas o processo teve seu caminho livre, como se tivesse sido sancionado pelas potências hegemônicas, não apenas os EUA, mas também a União Soviética, uma vez que “por ocasião do surgimento da Comunidade Econômica Europeia, a legitimidade do sistema internacional repousava sobre dois Estados que, por sua vez, asseguravam a estrutura bipolar do mundo”⁵⁵, atestando, assim, o caráter de permissibilidade dos poderes hegemônicos sobre o sistema internacional.

A CECA não se criou do nada, ela surgiu embasada em ideias filosóficas anteriores, que em alguns casos, continuam extremamente vanguardistas. Ideais do Iluminismo, como Kant e sua paz perpétua, algo que só poderia existir com uma federação de Estados livres e

⁵⁴ MIOCHE, Philippe. Cinquenta Anos da Europa do Carvão e do Aço. 1952-2002. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2004, pp. 7.

⁵⁵ BIZZOZERO, Lincoln J.. Estado e Espaço no Surgimento de um Processo de Integração. Os Casos do Mercosul e da Comunidade Europeia. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol.14, nº1, jan/jun92, pp. 96.

que inspira Alexander Hamilton na obra O Federalista, que mais tarde dará origem ao arranjo político dos Estados Unidos da América. Também inspira-se no Liberalismo, uma vez que para que o livre-mercado aconteça, faz-se necessário atender condições que permitam a livre circulação de bens. Acalenta, dessa forma, a ideia de derrubar as barreiras alfandegárias entre os países da Europa e a criação da Comunidade Econômica Europeia⁵⁶.

A União Europeia: uma organização multifacetada desde seu início

A União Europeia é uma instituição internacional, que representa e unifica vinte e sete Estados europeus, cada qual com sua própria cultura, história e tradições. É certo que, em seu início, procurou fundar-se nas suas raízes comuns e buscar uma reconciliação que poderia-se dizer, familiar. Mas cada um desses Estados tem suas particularidades e peculiaridades políticas, econômicas e sociais. Para ingressar na Comunidade, que a partir de 1992 torna-se União Europeia, é preciso passar por uma harmonização, para que os prováveis conflitos sejam amenizados ou quem sabe até mesmo evitados, pois é a consciência de participação regional o principal meio de manutenção do apoio populacional à integração. Suas bases são tanto internas (cultura, história, tradições e religiões comuns) como externas (inimigo comum, ameaça política, desafio cultural externo)⁵⁷.

Refletindo a heterogeneidade encontrada entre os membros, temos uma União composta de diversas instituições. As primeiras, criadas pelo Tratado de Roma, que institui elementos de supranacionalidade na Comunidade Europeia, foram projetadas para atuar com seis membros, como a Alta Autoridade da CECA. A ampliação da integração para os vinte e sete Estados e possivelmente, num futuro não muito distante, para mais de trinta,

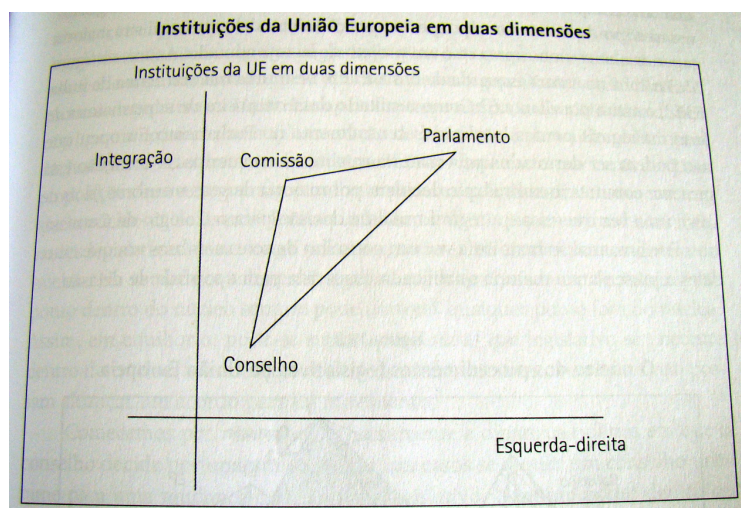
⁵⁶ SODER, José. A União Europeia. São Leopoldo: Editora Unisinos, 1995.

⁵⁷ HURRELL, Andrew. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. Contexto internacional, vol 17, nº1, jan/jun, 1995, pp. 23-59.

traz consigo a necessidade de reforma dessas instituições, para que possam representar corretamente as diversas realidades que envolvem a dimensão continental que tem a UE.

No entanto, cada uma das instituições que envolvem a estrutura de Bruxelas, transforma a UE e a adapta a suas estruturas, de modo que a União pode ser considerada como um todo em um “Objeto Político Não Identificado”⁵⁸ (OPNI), pois não se encontra um modelo institucional como este, nem no direito internacional, nem no direito constitucional. Mesmo se houvesse um paralelo teórico capaz de explicar e definir o que é e como funciona o arranjo institucional europeu, dada a diversidade interna dos membros, ele ainda assim continuaria a ser um grande cetáceo político à espera de uma definição de seus rumos enquanto bloco. A institucionalização pode ser representada como um triângulo envolvendo o Conselho de Ministros, a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu, que formam os vértices da organização institucional europeia.

Figura 2 - Triângulo institucional europeu e sua localização ideológica



Fonte: TSEBELIS, George. Atores com Poder de Veto. Como funcionam as instituições políticas.

Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009, pág 369.

⁵⁸ D'ARCY, François. União Europeia: Instituições, políticas e Desafios. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2002.

O Conselho de Ministros, que a partir do Tratado de Maastricht passa a ser denominado como Conselho da União Europeia, é composto por ministros dos Estados-membros, de acordo com a matéria a ser discutida em cada reunião. Mesmo assim está sempre presente o Ministro das Relações Exteriores. É a organização que detém a palavra final nas tomadas de decisão, após ouvir o Parlamento e a Comissão. Por instituição do Ato Único Europeu, corroborado pelos Tratados de Maastricht e Amsterdã, as decisões podem ser tomadas tanto por maioria simples, qualificada ou unanimidade, nas questões em que o Tratado assim a determinar.

O processo decisório levado a cabo dessa forma gera uma desproporção do peso dos Estados-membros no momento da tomada de decisão, pois as ponderações possíveis enfrentam resistência de diversos Estados: a proporcionalidade de “cada Estado corresponde a um voto”, desagrada aos países maiores ao dar demasiado poder para os pequenos Estados europeus, como Malta, Chipre, Luxemburgo e Dinamarca, por exemplo. Ao mesmo tempo, o sistema de votos ponderados, em que o contingente populacional é utilizado como medida para definir a quantidade de votos de cada Estado, privilegia os maiores, transmitindo aos menores Estados uma sensação de insegurança, através da qual o sistema de tomada de decisão os deixariam reféns dos Estados mais populosos da União. Além disso, há países com grande peso econômico, que se utilizariam bem do peso político que o sistema de ponderação de votos proporciona. Alemanha e Polônia, segundo previsões da Comissão Europeia, já são as maiores economias do bloco e a tendência é de crescimento. Como são as maiores populações da UE, a reformulação do peso político a partir da população favoreceria ambas.

A Comissão Europeia é composta por comissários independentes e possui um papel político, mas muito menor do que o papel político de cada um dos Estados-membros. A

forma de participação dos Estados na Comissão Europeia procura seguir o princípio da proporcionalidade, estando definidas a participação de um membro para cada pequeno Estado e dois membros para cada grande Estado⁵⁹, eleitos para um mandato de cinco anos.

O Parlamento Europeu, que anteriormente era chamado de Assembleia Europeia, é a representação dos povos da União, composto por representantes eleitos para este fim, por sufrágio universal, em eleições diretas. Enquanto o Conselho Europeu representa os Estados-membros, os cidadãos estão representados pelo Parlamento Europeu. É, assim como a Comissão, um órgão em que o mandato tem duração de cinco anos. A principal atribuição do Parlamento é a decisão sobre o orçamento da União, pois não constitui exatamente o Poder Legislativo da Comunidade, por isso não possui o peso típico de parlamentos nacionais. Mas possui poderes de co-decisão com a Comissão: nenhum ato jurídico tem importância de não for endossado pelo Parlamento⁶⁰.

Existem ainda outras formas de participação da sociedade europeia dentro do arcabouço institucional da UE, que procura construir, através do consenso, uma governança europeia – o método comunitário. Este consiste num instrumento de arbitragem entre diferentes interesses, filtrados pelo interesse geral e pela representação democrática. Nesses casos, são atores as administrações nacionais, as coletividades locais – representadas pelo Comitê das Regiões –, a sociedade civil – representada pelo Comitê Econômico e Social – e outros grupos de interesse⁶¹.

Paralelamente a esta estrutura triangular, composta pelo Governo através da Comissão Europeia, pelo povo através do Parlamento Europeu e pela Sociedade Civil

⁵⁹ D'ARCY, François. União Europeia: Instituições, políticas e Desafios. Rio de Janeiro: Konrad Aeaduer Stiftung, 2002.

⁶⁰ Tratado de Lisboa.

⁶¹ D'ARCY, François. União Europeia: Instituições, políticas e Desafios. Rio de Janeiro: Konrad Aeaduer Stiftung, 2002.

organizada, através dos órgãos consultivos como o Comitê das Regiões, existe uma quarta instituição de poder decisório: o Conselho Europeu. Este é diferente do Conselho da Europa, surge informalmente na década de 70 e é o símbolo do Poder Político dos Estados na União. É formalizado enquanto instituição da União Europeia com o Tratado da União Europeia (Tratado de Maastricht), em 1992.

O Conselho Europeu é composto pelos Chefes de Estado e Governo dos países-membros e o Presidente da Comissão, além do Alto Representante para Relações Exteriores e Política de Segurança. Este é o principal centro de poder da UE, sobrepondo-se ao triângulo institucional, pois constitui-se como a expressão da “vontade dos Estados”. Ele é organizado de forma que todos os Estados possam assumir sua presidência, com a função de orientar a pauta, buscar o consenso e estabelecer e ser responsável pela Política Externa e de Segurança Comum (PESC). O Conselho não exerce nenhuma função legislativa, que cabem ao Parlamento Europeu. O presidente do Conselho tem mandato de seis meses e a rotatividade do cargo se dá por ordem alfabética, de acordo com o nome do Estado em seu idioma oficial. A presidência da Dinamarca (Danmark), por exemplo, acontece antes da presidência da Alemanha (Deutschland). Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa⁶², o Conselho Europeu torna-se efetivamente uma instituição, e modificam-se algumas questões. O sistema de presidência da União que passa a contar com um presidente eleito de maneira estável, para um mandato de dois anos e meio, a partir da entrada em vigor do Tratado.

Justamente por congregar os chefes de Estado e Governo, o Conselho Europeu é um espaço de cooperação intergovernamental, e suas decisões devem ser tomadas por consenso, exceto quando o Tratado de Lisboa prevê outra forma de tomada de decisão,

⁶² Sítio-web do Conselho Europeu. http://europa.eu/european-council/index_pt.htm

como por exemplo, na eleição de seu presidente, definida por maioria qualificada. As decisões por consenso são problemáticas, pois engessam o processo decisório, uma vez que todos os atores envolvidos passam a ter poder de veto sobre as decisões e cada um deles irá querer colocar a resolução o mais próximo de seus interesses, deixando pouco espaço para concessões. Ao alterar as formas de tomada de decisão para maioria, é aberta uma possibilidade maior de alcançar acordos, pois passa a existir a possibilidade de se formarem coalizões entre os membros, facilitando a tomada de decisão⁶³.

D'Arcy apresenta estes organismos como imbuídos de legitimidades, que no total são cinco: a legitimidade intergovernamental, presente nos órgãos que reúnem os representantes dos governos; a legitimidade integrativa, que representa os interesses da integração; a legitimidade democrática, que advém do sufrágio – preferencialmente universal; a legitimidade jurisdicional, assegurada pelo Tribunal de Justiça Europeu e outras legitimidades específicas, definidas por diversos órgãos consultivos que fazem parte do corpo institucional da UE. Além disso, D'Arcy afirma que a supranacionalidade pode ocorrer em dois sentidos, observando-se a independência das instituições e das decisões, quando não dependem dos Estados Nacionais ou resolvidas pela maioria, contrariamente às preferências de alguns Estados⁶⁴.

Um próximo passo: Etapas da Integração Regional

Para a realização da integração, existem diversas etapas, que hoje estão em andamento, não só na Europa, mas em outras regiões do mundo. Uma delas é a redução das

⁶³ TSEBELIS, George; GARRETT, Geoffrey. The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union. *International Organization*, Vol. 55, No 2(Spring, 2001), pp. 357-390.

⁶⁴ D'ARCY, François. *União Europeia: Instituições, políticas e Desafios*. Rio de Janeiro: Konrad Aedeuer Stiftung, 2002.

barreiras ao comércio entre os países envolvidos, feita de acordo com os interesses dos Estados em questão, o que leva a diferentes níveis de integração entre cada um dos grupos. Este processo abrange distintas formas de integração, como poderemos ver na Tabela 1, que podem ser caracterizadas como fases para uma maior integração. São quatro principais: a Área de Livre Comércio, a União Aduaneira, o Mercado Comum e a União Monetária. É importante levar em consideração que essas classificações não podem ser imobilizadas e que, em seu início, cada processo de integração formula seus objetivos, identifica suas demandas e pauta nessas fases as suas características. Mas, na medida em que a integração avança e parte dessas demandas são resolvidas, são criadas novas necessidades, assim como objetivos, tornando o rumo da integração algo não previsto em seu projeto inicial⁶⁵.

Cada processo de integração tem suas etapas e as constrói ao longo de sua trajetória, de modo que as etapas de integração apresentadas a seguir são de caráter ilustrativo, pois não seguem, rigidamente, nenhuma ordem pré-estabelecida para sua formação. A Área de Livre Comércio acontece quando dois ou mais países acordam em manter as alíquotas de importação de determinados produtos iguais a zero, mantendo, entretanto, as tarifas com países terceiros de acordo com as políticas nacionais, como é o caso do acordo do NAFTA⁶⁶.

A União Aduaneira é um estágio um pouco mais avançado da Área de Livre Comércio. Nela, os países envolvidos estabelecem entre si uma Tarifa Externa Comum (TEC), padronizando as alíquotas aduaneiras dos produtos. É fundamental a harmonização das tarifas de importação de bens entre os membros, antes de abolir as taxas de circulação

⁶⁵ CAMARGO, Sonia. Europa Ocidental e América do Sul: Duas Regiões à Procura de sua integração. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol 15, nº2, jul/dez 93, pp.193-213.

⁶⁶ O NAFTA, sigla em inglês para Acordo de Livre Comércio da América do Norte, é uma área de livre comércio que envolve EUA, Canadá e México, e atua apenas na promoção do comércio entre os três membros. Os países têm suas tarifas alfandegárias tendendo a zero para troca comercial intra-bloco, mas não existe nenhum outro incentivo à inclusão de novos setores no processo de integração.

desses bens. Mas é preciso ainda harmonizar não somente essas políticas financeiras e econômicas, como também as políticas sociais dos Estados-membros⁶⁷.

A Europa já atravessou todos estes estágios de desenvolvimento de um processo de integração, sendo a pioneira em cada um deles, desde a formação do BENELUX, passando pela CEE e agora com a União Europeia, que pressupõe, muito além de um Mercado Comum, uma União Econômica e Monetária – com a adoção de moeda única, o Euro, em dezessete de seus vinte e sete Estados-membros, de acordo com o Mapa da área do Euro, divulgado pelo Banco Central Europeu – e um projeto de União Política, através das múltiplas instituições europeias, como originalmente o continente teria sido projetado por Monet e Schuman. Esse processo de integração ainda configura-se como inacabado. Nem mesmo seus principais protagonistas sabem qual será o fim. Isso ocorre especialmente por causa da descontinuidade entre os objetivos da Europa e dos europeus, uma vez que não é feita consulta prévia aos cidadãos em grande parte das decisões tomadas pelas instituições europeias⁶⁸.

⁶⁷ SPAAK, Paul-Henri. The integration of Europe: dreams and realities. *Foreign Affairs*, Bd. 29, nr. 1, 1950.

⁶⁸ TOSTES, Ana Paula B. *União Europeia – O poder político do direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

Tabela 1

Tipos de Integração	Características Principais do Processo	Eliminação de tarifas comerciais entre os membros	Tarifa Externa Comum	Política Comercial Comum	Livre Circulação de Serviços, Capitais e Pessoas	Política Monetária Comum	Moeda Comum
Área de Livre Comércio							
União Aduaneira							
Mercado Comum							
União Econômica e Monetária							

Elaboração própria

É uma formação política resultante da crescente interdependência dos Estados, que por motivos estratégicos se unem em blocos econômicos e políticos. Este processo é alimentado por algumas dimensões, como a normativa – formada pela existência de símbolos, valores e sentimentos comuns aos membros da Comunidade –, a utilitária – baseada na existência de interesses comuns – e a coercitiva – que pressupõe um potencial de coerção a serviço da Comunidade⁶⁹.

O crescimento da interdependência enfrenta, no entanto, alguns problemas, pois para ser posta em prática, a interdependência terá consequências que podem, a princípio, gerar desemprego ou enfraquecer alguns setores da economia. Isso aconteceria, teoricamente, em um primeiro período da integração, sendo balanceado no final pelos benefícios da interdependência, pois “para criar um novo e melhor equilíbrio econômico na

⁶⁹ BRAILLARD, Philippe. Teoria das Relações Internacionais. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

Europa, precisamos destruir o antigo⁷⁰”.

É preciso levar em consideração, ainda, o papel das potências regionais europeias na construção dos caminhos pelos quais irá trilhar a integração do continente. Cada um dos Estados tenderia a trazer as ações das instituições europeias mais perto de seus interesses, construindo assim a integração à imagem de suas políticas nacionais. Para as potências regionais europeias, esta é uma construção possível da integração ao passo que para os Estados menores restaria a negociação para evitar o abuso de influência política internacional das maiores economias europeias.

Para onde irá a União Europeia?

A Europa unida, após o Tratado de Maastricht, passa também a ser conhecida como “Nova Europa”, não mais a Europa da CEE e da CECA, mas a Europa da União Europeia. Ao tornar-se União Europeia, assume uma dupla tarefa e uma dupla responsabilidade: a de incorporar os países do Leste Europeu e a de administrar esse processo e reformular os instrumentos jurídico-institucionais da UE para que possam adequar-se ao novo enquadramento do bloco, agora com vinte e sete membros, especialmente no período após a Guerra Fria, em que “a perda de posição dos Estados Unidos e a desagregação da União Soviética fomentaram a reconsideração de um multipolarismo num contexto de interdependência, limitado pela hegemonia dos Estados Unidos nas questões relativas à segurança estratégica”⁷¹.

Ao mesmo tempo um pouco diversa da Europa de Monet e Schuman, que moldaram uma integração caracterizada por “processos internos e mudanças graduais que ocorriam à

⁷⁰ To create a new and better economic balance in Europe we must destroy the old one. SPAAK, Paul-Henri. The integration of Europe: dreams and realities. Foreign Affairs, Bd. 29, nr. 1, 1950, pp. 95.

⁷¹ BIZZOZERO, Lincoln J.. Estado e Espaço no Surgimento de um Processo de Integração. Os Casos do Mercosul e da Comunidade Europeia. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol.14, nº1, jan/jun92, pp.95.

revelia do controle de seus líderes”⁷² – método que hoje está ultrapassado pelo fortalecimento do papel dos governos e da necessidade de transparência –, a Nova Europa enfrenta questionamentos similares aos da CECA, como a questão federalista: a tentativa não sucedida de criar uma sociedade política europeia, que exigiria cessão de soberania ou o envolvimento em questões federativas. No entanto, é possível observar a postura kantiana da Europa em oposição às ações hobbesianas dos EUA, pois, agindo os EUA enquanto polícia do mundo, a Europa pode se dedicar às políticas de integração, de proteção aos direitos humanos, de promoção da paz e estabilidade internacional.

“Avançar na integração europeia só seria possível, segundo ele [Joschka Fischer, Ministro alemão das Relações Exteriores, em 2000], se esse movimento se realizasse sobre a base de uma partilha de soberania entre a Europa e o Estado-nação”⁷³. A cessão de soberania nacional seria feita em torno de uma autoridade comum que poderia se tornar um “Leviatã” europeu. Para chegar a esse ponto, os Estados perderiam cada vez mais poder nacional em favor de um poder central. Ao mesmo tempo, o envolvimento em questões federativas poderia tirar do Estado setores chave de sua soberania, passando-as ao controle da União e desarticulando, em alguns casos, a defesa do interesse nacional.

Uma primeira preocupação se dá com relação à estrutura da União para os processos de tomada de decisão. O Sistema Europeu foi criado para administrar a integração de seis Estados-membros, os fundadores. Apesar das graduais modificações que lhe foram introduzidas, ainda não comportaria o grande número de Estados-candidatos que estão previstos para tornarem-se membros no futuro. Uma coisa é integrar seis países, no modelo

⁷² CAMARGO, Sonia. “Quo vadis”, Europa? Uma pergunta que não quer calar. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol 26, n°1, jan/jun2004, pp.67.

⁷³ CAMARGO, Sonia. “Quo vadis”, Europa? Uma pergunta que não quer calar. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol 26, n°1, jan/jun2004, pp 85.

da CECA; outra, um desafio mais instigante, é integrar quinze países em diferentes setores da economia, com diferentes velocidades para cada setor. Mais difícil ainda se torna a integração em uma Europa a vinte e sete nações, em que o contexto econômico-social e cultural de cada um dos membros é cada vez mais específico. Novamente vem à tona a necessidade de ampliar a abrangência da soberania do bloco em prejuízo da soberania dos membros, como já foi amplamente discutido por este trabalho em páginas anteriores.

Haveria a possibilidade de solucionar essa questão com uma aproximação dos valores comuns de identidade continental, da construção de sistemas jurídico-institucionais da União e sua harmonização com os sistemas nacionais, não apenas para facilitar o entendimento e a assimilação por todos os membros, mas principalmente para mostrar a congruência entre a Europa e cada um dos Estados⁷⁴.

É importante ter em mente que os jovens que hoje são parte da sociedade europeia, que participam democraticamente enquanto cidadãos, não vivenciaram a experiência da criação da CECA ou o problema das guerras mundiais. Por isso, podem ver a CECA como uma experiência isolada que teve papel predominante na reconstrução europeia, mas sem utilidade para um novo contexto internacional do século XXI e, conseqüentemente, a UE como uma experiência que teve seu lugar no passado, mas que, no presente, é fonte de problemas⁷⁵.

Além disso, não se pode negar que as percepções nem sempre são as mesmas, pois, mesmo com repertório, histórias e preferências similares, as interpretações dos acontecimentos podem ser diversas. Dois alemães de mesma faixa etária, por exemplo,

⁷⁴ CAMARGO, Sonia. "Quo vadis", Europa? Uma pergunta que não quer calar. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol 26, nº1, jan/jun2004

⁷⁵ MIOCHE, Philippe. Cinquenta Anos da Europa do Carvão e do Aço. 1952-2002. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2004.

formados pelas mesmas instituições de ensino, com renda semelhante, podem discordar quanto ao melhor candidato para exercer a função de Chanceler no país. E num sistema de integração que envolve aproximadamente quatrocentos e noventa e cinco milhões de pessoas, com vinte e três idiomas⁷⁶, culturas e histórias distintas, há um número grande de variáveis que podem alterar as percepções dos cidadãos e dos formadores de opinião quanto à UE. Congregar as similaridades de modo que a integração caminhe em qualquer direção de forma ordenada e, principalmente, democrática, é um desafio tanto para os grupos de interesse e partidos pró-UE quanto para os contrários à integração, pois demanda grande mobilização e construção de opiniões conjuntas, o que é bastante difícil. Isso sem levar em consideração questões mais complexas, como experiências pessoais, níveis de socialização e disposições psicológicas, que não podem ser medidas para uma população⁷⁷.

Assim, a Europa apresenta diversos novos desafios que não poderiam ter sido previstos em sua criação, reforçados pelo ingresso de cada vez novos outros membros. Por ser um bloco que envolve vinte e sete diferentes países, a União Europeia se constitui num ponto de encontro de diversas culturas e identidades. Como não se pode falar em identidade sem se falar em fronteiras, e principalmente, não se pode falar em fronteiras sem relacioná-las com identidades, é preciso levar em consideração a multiplicidade europeia em quaisquer análises sobre o futuro da integração.

Todos os homens nascem dentro de uma comunidade que é, pelo menos em parte, responsável pela estrutura de suas mentes individuais, não só pela língua que partilham com os outros, mas também

⁷⁶ Fatos e números essenciais sobre a Europa e os europeus. Disponível em: http://europa.eu/abc/keyfigures/sizeandpopulation/index_pt.htm. Acesso em 9 de abril de 2010.

⁷⁷ PARSONS, Craig. Showing Ideas as Causes: The Origins of the European Union. *International Organization* 56, 1. Winter, 2002, pp.47-84.

por todos os tipos de outras maneiras em que vivem. Identidade coletiva é um componente inevitável da identidade individual.⁷⁸.

É possível observar, dessa forma, que a distinção da identidade cultural é também, de certa forma, um componente caracterizador das peculiaridades nacionais e é feita dentro da pluralidade interna dos países. É por isso que não se pode pensar o que é a Europa apenas levando em consideração a aproximação cultural existente entre os Estados-membros, principalmente porque a Europa é uma região geograficamente fácil de ser definida na medida em que faz fronteira a leste com o Atlântico, a sul com o Mediterrâneo e a norte com o Mar do Norte. No entanto, ao olhar para o Oriente, esses limites espaciais são mais frágeis, especialmente quando ela encontra os Montes Urais. Isso acontece porque a cadeia de montanhas corta a Rússia, um país que tem parte do seu território na Europa e parte na Ásia, o que pode abrir espaço para transformar em dúvida sua determinação geográfica.

Da mesma maneira em que é frágil essa definição geográfica, é também frágil a definição de Europa pela cultura europeia. Um exemplo que pode ser facilmente observado são os diversos idiomas falados no continente, muitos deles utilizados também por povos da América, Ásia e África. Ao mesmo tempo, existem idiomas que são falados somente na Europa e que não seguem a mesma raiz de formação de todas as outras línguas, como por exemplo, o finlandês, o húngaro e o basco. Da mesma forma acontece com religião, hábitos e costumes.

Os valores europeus não são uma construção rígida, exclusiva da Europa. Eles se

⁷⁸ All human are Born within a community that is, at least in part, responsible for the structure of their individual minds, not only by the language the share with others, but also by all sorts of other ways in which they live. Collective identity is an ineluctable component of individual identity. In: TODOROV, Tzvetan; SAVIDA, Patrick & BRACHER, Nathan. European Borders. An interview with Tzvetan Todorov. South central review, vol 20, n° 2/4 (summer-winter, 2003), pp. 149-150.

constituem como valores diversos e presentes em outras regiões do globo. Da mesma forma, a sociedade europeia não é um todo homogêneo contendo valores que são apreciados da mesma maneira por todos os cidadãos europeus. Mesmo dentro das sociedades tidas como homogêneas não existem valores homogêneos e rigidamente específicos para cada país. O problema torna-se ainda maior ao procurar uma unidade de valores que envolva vinte e sete países. Seja para um grupo de pessoas, uma nação ou a própria União Europeia, qualquer unidade social não será natural, mas sim uma construção contratual consistente com a ideia de democracia⁷⁹.

A expansão europeia ainda está em andamento. Há a possibilidade de que novos Estados tornem-se membros até 2050, ampliando a UE para, pelo menos, trinta Estados: são oficialmente candidatos a Ex-República Iugoslava da Macedônia, a Croácia e a Turquia. Além destes, os Estados que não estão conectados à União através de sua Política de Vizinhança, também podem ser candidatos no futuro, como é o caso dos potenciais candidatos já apresentados pela Comissão Europeia: Albânia, Bósnia e Herzegovina, Kosovo⁸⁰, Montenegro, Sérvia e Islândia⁸¹.

A União Europeia é um processo em constante evolução. Muitos dos Estados próximos às regiões europeias aspiram à participação no bloco. Como não possui ligação cultural predominantemente forte, um dos grandes desafios à Europa unida é definir quais os Estados podem pertencer ao bloco, até onde podem chegar suas fronteiras. As primeiras questões que determinariam a possibilidade de pertencimento de um país ao bloco e que criariam, dessa forma, a fronteira da Europa com o restante dos países do mundo é,

⁷⁹ TODOROV, Tzvetan; SAVIDA, Patrick & BRACHER, Nathan. European Borders. An interview with Tzvetan Todorov. South central review, vol 20, n° 2/4 (summer-winter, 2003), pp. 149-156.

⁸⁰ Em julho de 2010 a Corte Internacional de Haia determina que não há na legislação internacional nada que proíba Kosovo de se declarar independente. Alguns Estados já reconheceram essa independência.

⁸¹ MARTINS, Estevão de Rezende. O alargamento da União Europeia e a América Latina. Revista Brasileira de Política Internacional, 47 (2): 5-24 [2004].

principalmente, uma base geográfica e demográfica. Se um país é muito grande e sua população muito vasta, poderá exercer um papel de fator de desestabilização no bloco. Esta desestabilização acontece a partir da necessidade de suporte financeiro para harmonização da economia; através da participação do Estado nos processos de decisão, por seu peso na estrutura europeia – uma vez que a ponderação dos votos é feita por proporção populacional –; e a partir da atratividade das empresas a investir em um amplo território, o que diluiria a participação delas no território europeu, aumentando o risco de desemprego.

A partir dessa reflexão, seria possível excluir de uma futura participação na UE a Rússia e o bloco dos países do norte da África. A Rússia por sua extensão territorial e seu tamanho populacional, enquanto aos países do norte da África a União Europeia não poderia permitir a entrada apenas do Marrocos ou do Egito, mas seria pressionada a integrar a todos, que constituiriam um bloco com grandes população e extensão territorial. Além da questão do tamanho destes Estados, juntamente com a Turquia⁸², o ingresso destes países exigiria, para a harmonização sócio-econômica com os países europeus, uma alta quantia em financiamentos, o que poderia levar à desestabilização financeira e à falta de apoio dos países que deixariam de receber esses financiamentos para que fossem realocados aos novos membros. Como é o caso recente dos países do Leste Europeu, que dividiram o aporte financeiro que anteriormente era destinado a Portugal, Espanha e Grécia.

Novamente, o desafio recai sobre a Turquia. Da mesma forma como as questões territoriais e populacionais, os requisitos políticos e econômicos são fatores que podem determinar de forma não definitiva onde se colocaria a fronteira. A adesão da Turquia, após medidas de harmonização e cumprimento dos requisitos, é uma possibilidade real, mesmo se, no passado, a Europa se constituiu enquanto tal em oposição ao império otomano.

⁸² A Turquia é um Estado que está dentre os primeiros postulantes a membro da integração europeia.

Todorov, Savidan e Bracher chamam a atenção para este fato relacionando a unificação da França e da Alemanha, em constantes e históricas guerras uma contra outra.

Dentro deste raciocínio, extensão territorial e população seriam fatores de exclusão mais facilmente determinados que outras questões, pois a Turquia também se localiza geograficamente com a parte mais significativa de seu território na Ásia, e após um possível ingresso na União se tornaria o membro mais populoso do bloco. Questões que não se relacionam à posição geográfica ou população poderiam ser mais facilmente solucionadas com o cumprimento de regras estabelecidas nos Tratados de Adesão. É possível, de posse dessas informações, pensar como potenciais candidatos: Ucrânia, Belarus, os países dos Balcãs, os da ex-Iugoslávia, Geórgia e Armênia. É provável que, com facilidade, a União Europeia constitua-se num conglomerado de mais de trinta Estados. Novamente, a integração europeia depara-se com um novo desafio: tendo passado de uma união de quinze para vinte e sete países, e talvez, num futuro, a mais de trinta, exigiria modificações estruturais inevitáveis. A principal delas seria o claro entendimento de que participar da União Europeia requer uma cessão parcial da soberania nacional. A concordância do Estado no momento da assinatura do Tratado de Adesão deve estar clara.

Algumas considerações

A União Europeia é um novo tipo de ator internacional que congrega membros a partir da cessão de parte de sua soberania estatal para um corpo supranacional. Ao surgir como maneira encontrada por diversos políticos de evitar uma nova guerra e o avanço comunista sobre um continente destruído, as Comunidades Europeias, transformadas em União, constituíram-se como um modelo de integração regional, dando origem a um novo percurso na economia do continente e a um novo rumo para a história, especialmente dos

países que formaram a CECA. A abertura ao leste acontece em um período em que a Europa reflete o sistema internacional: encontra-se órfã politicamente, sem um grande líder e sem um inimigo conhecido e comum. Além disso, a situação econômico-social e cultural dos novos membros e dos países candidatos faz com que a permissão do ingresso seja uma decisão polêmica, que acaba por justificar-se como um problema derivado de diferenças de referências culturais e ausência de laços comuns.

Capítulo 2: O ingresso de novos países constrói a União Europeia

A União Europeia que figura nos mapas no ano de 2010 não constituiu-se toda de uma única vez. A CECA, apesar da intenção inicial de manter sob um controle comum as produções de carvão e aço franco-alemãs, surge também com um objetivo audacioso, mas que os políticos europeus envolvidos viam como possível: a unificação política e econômica da Europa⁸³.

Esse processo contou com o apoio norte-americano para além do Plano Marshall, apesar de pouco comentado. A iniciativa conta com a não intervenção, tanto dos EUA quanto da URSS, o que permitiu o desenvolvimento da integração. Tendo conhecimento de que a URSS já detinha a tecnologia das bombas atômicas, os EUA viam como imprescindível o reerguimento e até mesmo o rearmamento da República Federal Alemã, que poderia funcionar como um Estado-tampão entre os países capitalistas e a zona de influência soviética. Além disso, poderia ser também um Estado-propaganda pró-americana⁸⁴ para o mundo oriental e o governo norte-americano estava disposto a apoiar qualquer iniciativa que promovesse a Alemanha sem a resistência da França⁸⁵. Essa possibilidade veio com o Plano Schuman.

O Plano Schuman, que dá início ao processo, pinta, como uma obra prima da política internacional, uma solução técnica a objetivos políticos mais amplos:

⁸³ LENTINI, Gerlando. *Alle radici Cristiane dell'Unione Europea*. Roma: Città Nuova Editrice, 2004.

⁸⁴ Durante o período conhecido como “Cercos a Berlim Ocidental”, foi construído na cidade o *KDW*, conhecido como o maior shopping da Europa, construído durante o período em que a cidade esteve dividida, com o objetivo de mostrar ao povo de Berlim Oriental os benefícios do sistema capitalista.

⁸⁵ SODER, José. *A União Europeia*. São Leopoldo: Ed Unisinos, 1995.

de um lado, eliminar a oposição secular entre esses dois países; de outro, romper com a dependência em relação aos Estados Unidos e, simultaneamente, opor-se ao avanço soviético, traduzido, naquele momento, pela influência crescente dos partidos comunistas no interior dos próprios Estados Europeus⁸⁶.

Como França e Alemanha protagonizaram as mais sangrentas disputas do século XX, eliminar a rivalidade entre as duas nações é uma maneira de manter a estabilidade no continente. Com esse objetivo em vista, um dos primeiros passos seria a abertura comercial dos países membros. A interdependência das duas economias seria um incentivo para a estabilização. A França reconhecia que seu reerguimento seria impossível com uma Alemanha economicamente destruída e que, para isso, deveria alterar radicalmente a política francesa do pós-guerra, passando de inimigos históricos a parceiros comerciais. A integração econômica da Alemanha com a França era benéfica para ambos os lados e fundamental para a reconstrução dos dois países.

Prosseguindo com o objetivo de unificação política, para além do objetivo econômico, houve juntamente com o Tratado de Paris que instituiu a CECA, um projeto de Tratado, que criaria uma Comunidade Política Europeia, em 1953, mas que, por pressão dos membros, em especial da França, não foi ratificado. Era o período do pós-guerra. Os Estados participantes do processo de integração da CECA ainda não estavam confiantes de que esta seria realmente uma boa saída para a região, nem mesmo confiavam uns nos outros, pois a História os havia colocado em antagonismos. Num clima de desconfiança, abrir mão de parte das prerrogativas políticas do Estado para um projeto político sem precedentes parecia mais um problema do que uma solução para todos os países.

⁸⁶ CAMARGO, Sonia. “Quo Vadis” Europa. Contexto Internacional. Vol 26, no. 1, jan/jun 2004, pp. 77.

No entanto, mesmo sem o sonhado componente político de integração, a integração econômica caminhava a largos passos e em março de 1957, numa nova tentativa de ampliar a participação dos seis países europeus que compunham a CECA, foram firmados os Tratados de Roma. Esses Tratados criavam a CEE e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM), visando, respectivamente, o estabelecimento gradual de um Mercado Comum Europeu, com o objetivo de estabelecer o livre trânsito de mercadorias, pessoas e serviços entre os países-membros e a coordenação das políticas energéticas dos membros⁸⁷.

CECA, CCE, Euraton, ou ainda, a Europa dos Seis

A CEE surge a partir do sucesso da CECA, através da proposição de dois projetos feitos pelo Comitê Preparatório, responsável pela elaboração de um relatório sobre a criação de um mercado comum europeu, sob a presidência de Paul-Henri Spaak, que ocupava o cargo de Ministro das Relações Exteriores da Bélgica. O primeiro projeto versava sobre o estabelecimento de uma área de livre comércio entre os membros. Essas determinações encontram-se nos artigos 2º e 3º do Tratado de Roma. O segundo projeto estabeleceria a Comunidade Europeia de Energia Atômica, também chamada de Euratom, que tinha por objetivo organizar a política energética dos membros através da coordenação dos investimentos em energia nuclear⁸⁸. As duas Comunidades entraram em vigor em janeiro de 1958.

Além disso, por já deter um pouco da tecnologia atômica, a França tinha por objetivo não apenas o desenvolvimento de um sistema energético e o ganho de know-how

⁸⁷ SILVA, Roberto Luiz. Direito Comunitário e da Integração. Porto Alegre: Síntese, 1999.

⁸⁸ A construção da Europa através dos Tratados: Tratado que institui a Comunidade Europeia de Energia Atômica. Disponível em:
http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_euratom_pt.htm

nuclear para a Comunidade, mas também estabelecer certo controle sobre a indústria nuclear alemã, ao passo que os demais países, com maiores interesses econômicos, acabaram focados no Mercado Comum Europeu.

Apesar da maior expectativa dos Estados estar direcionada à área de livre comércio, as dificuldades com relação ao tipo de mercado comum a ser adotado para a CEE estiveram presentes e questões como as definições tarifárias e quais os produtos a serem gradativamente liberados ou protegidos fizeram parte das negociações⁸⁹.

A Comunidade Econômica Europeia nasce com a missão da criação de um mercado único na Europa, criando um Tratado que, no artigo 2º afirma que:

A Comunidade tem como missão, através da criação de um mercado comum e da aproximação progressiva das políticas dos Estados-Membros, promover, em toda a Comunidade, um desenvolvimento harmonioso das atividades econômicas, uma expansão contínua e equilibrada, uma maior estabilidade, um rápido aumento do nível de vida e relações mais estreitas entre os Estados que a integram⁹⁰.

Este Tratado prevê a existência de um período de adaptação, após sua ratificação, de até doze anos, para que os objetivos propostos pudessem ser alcançados. Os Tratados de Roma foram ratificados em 1957, pelos seis países membros da CECA. Já a Euratom surge limitada pela experiência recente de insucesso na formação de uma Comunidade Europeia de Defesa (CED), em 1956, com os líderes europeus temerosos de que após a tentativa da CED, o supranacionalismo não pudesse mais avançar. Os outros membros da CECA tinham preferências para uma comunidade de energia ou uma comunidade de defesa que envolvesse a Grã-Bretanha, enquanto a França via a presença da Inglaterra como uma

⁸⁹ SODER, José. A União Europeia. São Leopoldo: Ed Unisinos, 1995.

⁹⁰ Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia.

ameaça aos seus planos de liderança regional. A não participação da Inglaterra na Euratom torna-se a moeda de troca para a participação francesa na CEE, proposta pelo Benelux⁹¹.

A CED foi uma Comunidade proposta pelo presidente da França após a Guerra da Coreia, como fruto do temor que os europeus tinham de uma possível tentativa soviética de ampliar sua área de influência. A ideia francesa era adquirir outro meio de controlar os passos alemães⁹², pois havia ainda o temor da Alemanha se rearmar, repetindo as ameaças das guerras anteriores. Para garantir que a Alemanha não se configurasse uma ameaça, ela não participaria em condições de igualdade na Comunidade, embora o governo alemão se posicionasse a favor da reinstauração das forças armadas do país, e da participação integral na Comunidade, com o argumento de que a República Federal Alemã deveria contribuir também para a segurança europeia. A questão da reintrodução de um exército alemão gerou divisão interna e oposição externa, tanto dos demais membros quanto do mundo oriental⁹³.

A Euratom entra em vigor como uma tentativa conjunta para resolver a questão da carência energética que enfrentavam os seis membros no pós-guerra. Como os custos dos investimentos para a instalação dessas fontes de energia eram demasiado elevados para que cada Estado o fizesse isoladamente, era necessária a criação de uma instituição internacional para unir os Estados em torno dessa questão. Assim, a realização de um consórcio era uma alternativa viável, contribuindo para o crescimento pacífico da indústria nuclear europeia. Esta solução mostrou-se como um bom recurso, não só para a resolução do problema do déficit energético, mas também – poucos anos após o incidente que

⁹¹ PARSONS, Craig. Showing Ideas as Causes: The Origins of the European Union. *International Organization* 56, 1. Winter, 2002, pp.47-84.

⁹² Com o início da Guerra Fria, bloqueou, de certa forma, a estratégia francesa de enfraquecer a Alemanha enquanto se fortalece, pois os EUA pressionaram as potências europeias pelo reerguimento da Alemanha, tanto militarmente quanto economicamente, para que pudesse fazer frente à URSS.

⁹³ Especial Deutsche Welle: União Europeia. <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,325017,00.html>

Lentini⁹⁴ definiu como uma carnificina inútil – como uma forma de controlar os materiais de uso civil, que poderiam, sem a devida fiscalização, serem utilizados também com fins militares. Essa saída aumentou, assim, a segurança da população europeia nos tempos da Guerra Fria. É a partir das ratificações dos dois Tratados que o bloco passa a ser conhecido por Comunidades Europeias, ou ainda, como Europa dos Seis.

A CEE e a EURATOM seguiam os mesmos modelos institucionais já aplicados na CECA. No entanto, a CECA tinha mais poderes, por se tratar de uma Alta Autoridade que controlava a produção e onde a supranacionalidade era mais presente. Tais poderes foram unificados em 1967 com as outras duas Comunidades, em nome de um interesse comunitário, ainda em geração. Era como se

a partir da unificação dos órgãos executivos das Comunidades, fosse sendo identificada uma unidade comunitária de ação política, e tal dimensão de ação comum passa a atender pelo nome de Comunidade Europeia⁹⁵

O interesse comunitário ainda não estava consolidado, pois mesmo os próprios Estados-membros tinham diferentes motivações para fazerem parte desse bloco. A França estava dividida entre a chance de se tornar uma grande potência europeia – por ter saído da II Guerra Mundial como um dos Estados vencedores do conflito e utilizando os tributos pagos pela Alemanha para sua reconstrução e desenvolvimento, como havia feito tempos antes, através do Tratado de Versalhes – e a chance de ser uma protagonista direta da integração europeia – um projeto político sem precedentes que poderia ampliar seu poder e influência internacionais. Tanto a Alemanha quanto a Itália estavam motivadas pela possibilidade de sair do isolamento característico dos Estados vencidos. À Bélgica,

⁹⁴ LENTINI, Gerlando. *Alle radici Cristiane dell'Unione Europea*. Roma: Città Nuova Editrice, 2004, pp. 11.

⁹⁵ TOSTES, Ana Paula B. *União Europeia: o poder político do direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 99.

Holanda e Luxemburgo, os países do Benelux, interessavam a possibilidade de se proteger de seus vizinhos belicosos, mas sem se isolarem da Grã-Bretanha.

A Grã-Bretanha ficara de fora. Nesse período, o apelo para a construção da Europa Unida vinha da oposição, por meio de Churchill, não sendo, portanto, de grande importância para a política externa inglesa.

Embora afirme com mais autoridade o lugar que lhe compete na Europa, a Alemanha não põe em causa a orientação comunitária e atlantista que se encontra na base da sua política a mais de quarenta anos, o interesse que tradicionalmente tem pela Europa Central leva-a a apoiar a candidatura da Áustria à Comunidade Europeia, bem como a dos países escandinavos, e a declarar-se abertamente favorável a um alargamento posterior da União Europeia aos Estados da sua fronteira oriental⁹⁶.

Não era apenas o Reino Unido que não tinha interesse em participar da Comunidade. A França era contrária à participação da Grã-Bretanha, pois esta carregava consigo a tendência de ser um fator que poderia dificultar os planos franceses para a integração. A França, que era liderada pelo general De Gaulle, tinha prioridades diferentes dos outros cinco membros da Europa dos Seis. Decidida a entrar para a história e não repetir o erro da I Guerra Mundial, a prioridade francesa era construir uma Europa formada por Estados – os atores da sociedade internacional – atestando a força da abordagem realista que ainda existia no período. Além disso, como se configurava como uma das vencedoras da guerra, e líder da Comunidade, via a entrada da Inglaterra como uma séria ameaça a essa liderança. O posicionamento de De Gaulle frente às instituições da CEE é uma consequência do próprio arranjo da Comunidade, pois, se os políticos favoráveis à integração não tivessem instituído a CEE, a França gaulista dificilmente seria parte. No

⁹⁶ FONTAINE, Pascal. A União Europeia. Lisboa: Estampa, 1995, pp 44.

entanto, sem a Grã-Bretanha, a Comunidade Econômica Europeia seria exatamente o que De Gaulle esperava para consolidar os planos de liderança francesa na Europa.

Já os outros membros partilhavam da ideia inicial da Comunidade, a formação de uma interdependência política, se distanciando um pouco do posicionamento da França e dando continuidade às necessárias cessões de soberania, conforme o projeto da CECA. Fica, então, em evidência, a importância de instituições fortes, autônomas e democráticas, para garantir que os Estados possam interagir como atores independentes, sem que os maiores dominem os menores e fazendo frente ao poder soviético na Europa, como a fronteira ocidental.

Também por esse viés da segurança continental, os demais membros admitiam a importância da participação da Grã-Bretanha no bloco. No entanto,

com a observação dos processos da integração e suas conseqüentes vantagens econômicas, os britânicos começaram a tentar influenciar as políticas adotadas através de sua atuação junto ao Conselho da Europa e junto à Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvidorista (OCED), propondo a criação de uma zona europeia de livre comércio⁹⁷, na qual seriam suprimidos os direitos aduaneiros de seus integrantes⁹⁸.

A Grã-Bretanha observava o seu declínio em comparação com o crescimento da influência dos Estados Unidos na região, especialmente via Plano Marshall, e também das outras nações europeias, que faziam parte da CECA. E enfraquecer a CECA era uma alternativa inglesa para manter sua influência regional na Europa, minando quaisquer iniciativas que pudessem aumentar o poder de outras potências continentais europeias. É com este objetivo que o Reino Unido leva adiante a proposta da EFTA⁹⁹, Associação

⁹⁷ Da Zona Europeia de Livre Comércio, proposta pela Grã-Bretanha, fazem parte, além da Grã-Bretanha, a Islândia, a Áustria, a Dinamarca, a Noruega, Portugal e Suíça.

⁹⁸ TOSTES, Ana Paula B. União Europeia: o poder político do direito. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 99.

⁹⁹ European Free Trade Association.

Europeia de Livre Comércio, criada nos anos 1960, envolvendo Suécia, Dinamarca, Áustria, Portugal, Reino Unido, Suíça e Noruega. No entanto, o volume de transações entre os países da EFTA era muito pequeno, se comparado à CEE, além de ser composta por países que buscavam uma neutralidade política, como a Suíça, e eram contrários a uma integração mais densa. Aos poucos, a EFTA se torna economicamente dependente da Comunidade Europeia¹⁰⁰.

A Inglaterra muda o direcionamento de sua política externa com relação à integração europeia a partir do início da década de 1960, possivelmente por perceber que seu isolamento do bloco acarretaria uma maior perda de influência no continente. No entanto, a França gaulista opõe-se duas vezes, em 1963 e 1967, ao ingresso da Grã-Bretanha no bloco, fazendo uso de uma ferramenta proposta e defendida apenas pelo governo francês: o direito ao veto quando os interesses nacionais de primeira importância encontrarem-se em jogo, também conhecido por Compromisso de Luxemburgo, “um manifesto da oposição ao sistema decisório que se estava criando no âmbito do Conselho¹⁰¹”. Isso queria dizer que um membro poderia vetar uma decisão política majoritária que ameaçasse algum de seus interesses fundamentais, como o destino político ou a soberania nacional. Foram discutidas como fundamento do Compromisso de Luxemburgo, por exemplo, a crítica francesa à aprovação por maioria no Conselho Europeu, ou a defesa do papel prioritário dos Estados nas tomadas de decisão do bloco, uma vez que o caráter intergovernamental da Comunidade era de interesse francês.

A França continua a desempenhar um papel de primeiro plano na integração europeia. O seu lugar no campo dos vencedores da Segunda Guerra Mundial, o lugar que ocupa no Conselho de Segurança da

¹⁰⁰ Especial Deutsche Welle: União Europeia: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,312528,00.html>

¹⁰¹ TOSTES, Ana Paula B. União Europeia: o poder político do direito. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 100.

ONU e o seu estatuto de potência nuclear, conferiram-lhe uma autoridade que utilizou para exercer uma influência determinante no centro da história comunitária¹⁰².

A França não só foi a locomotiva da integração, fazendo uso de sua liderança na Europa Continental, mas também foi a protagonista de várias de suas crises, especialmente no período De Gaulle. A participação da Grã-Bretanha foi um fator de geração de discussões entre os membros. Alguns deles viam a necessidade da participação inglesa, mas a França posicionava-se contrariamente ao ingresso do Reino Unido no bloco. Uma das razões para De Gaulle ser contra a integração da Inglaterra era que o país poderia exigir tratamento diferenciado, que poderia minar a relação entre os outros membros, baseada na igualdade. Realmente, foi o que os ingleses fizeram após seu ingresso.

Mais recentemente, em 2005, a França protagonizou um novo impasse na Comunidade, quando foi levado para aprovação popular, via referendo, o projeto de Constituição Europeia. A população francesa votou pela não ratificação do Tratado com 55% dos votantes.

Como não poderia deixar de ser, novas realidades mudaram o rumo da atuação francesa nas Comunidades Europeias, alterando também o destino da Comunidade. A renúncia de De Gaulle e a ascensão de Pompidou, em 1969, alteraram a relação da França com o restante dos membros do bloco, abrandando o discurso isolacionista do país com relação à Grã-Bretanha. Dessa forma, a saída de De Gaulle transformou a perspectiva europeia rumo à uma maior integração, e novos Estados, em especial a Inglaterra, puderam aderir ao bloco. Junto com ela, aderiram à integração também a Irlanda e a Dinamarca.

¹⁰² FONTAINE, Pascal. A União Europeia. Lisboa: Estampa, 1995, pp. 42.

Um bloco regional de integração é, desta maneira, uma organização internacional formada por Estados localizados na mesma região, que iniciam uma integração econômica, levando a um processo de interpenetração dos seus direitos internos e, gradualmente,

à criação de um ordenamento jurídico gerado a partir dos acordos. O bloco vai aos poucos adquirindo um caráter de unidade, podendo alcançar um nível tal de harmonização jus-político-econômica, que configure uma união semifederativa de Estados¹⁰³.

É preciso ter cuidado com a classificação da integração com características federativas, pois essa questão atravessa as prioridades e os interesses dos Estados-membros, como a França. Construir uma Europa unida através da participação direta dos Estados, como queria o governo francês, levaria a integração europeia a uma confederação, diferentemente da ideia de Schuman e Monet da criação de uma federação europeia, que era compartilhada por outros Estados do bloco. Mesmo não sendo uma federação de Estados europeus o fim da integração pretendido pela França e pela Inglaterra, os dois Estados contribuíram para o crescimento da integração. Ao mesmo tempo em que a interdependência econômica crescia, a ideia de que o processo de integração era um sucesso alcançava novos horizontes. A cada novo sucesso das Comunidades Europeias, maior se tornava sua força de atração de novos Estados para associação. Após cada adesão, era comum uma nova alcunha às Comunidades Europeias, identificando o bloco também pelo número de membros.

Europa dos Nove

Após a Cúpula de Haia, em dezembro de 1969, uma nova perspectiva do que se tornariam as Comunidades Europeias se apresenta aos membros. Irlanda, Dinamarca, Noruega e Grã-Bretanha dão continuidade, internamente, aos procedimentos de adesão,

¹⁰³ SILVA, Roberto Luiz. Direito Comunitário e da Integração. Porto Alegre: Síntese, 1999. pp 29

quer através de ratificação pelo Parlamento, como no caso da Grã-Bretanha, quer na forma de referendo, como Irlanda e Dinamarca. A Noruega levou a ratificação do Tratado de Adesão para referendo popular, mas a oposição à integração obteve 54% dos votos¹⁰⁴.

O acesso às Comunidades Europeias se dá através de um processo de negociação de adesão, que, no entanto, difere das negociações internacionais comuns. Ao invés de procurar criar um consenso entre os dois lados em negociação, o Tratado de Adesão parte do pressuposto de que o candidato já age como um membro do bloco, como uma internalização do que é externo à integração, e suas decisões já têm influências sobre a Comunidade¹⁰⁵. O Estado candidato recebe instruções de reformas para que seja harmonizado com o bloco. Por isso, pode até negociar, mas só estão disponíveis concessões para a realização de ajustes técnicos e derrogações temporárias, de acordo com o *aquis* comunitário¹⁰⁶. Esse procedimento tem como foco fortalecer nos candidatos a priorização das adequadas preparações para se tornarem membros e oferecer algumas garantias aos Estados-membros de que eles não serão prejudicados com o ingresso de novos países¹⁰⁷.

No entanto, todo processo de negociação é feito de forma preponderantemente imposta pela UE. Não cabendo ao Estado candidato propor mudanças significativas no Tratado de Adesão, eles passam a agir da seguinte maneira: primeiro, assinam tudo o que se

¹⁰⁴ FONTAINE, Pascal. A União Europeia. Lisboa: Estampa, 1995.

¹⁰⁵ Esta ferramenta serve à segurança dos membros. O Estado candidate deve ponderar suas propostas uma vez que futuramente, quando for membro, outro Estado candidato pode propor o que ele estava prestes a propor. Estando ele na condição de membro ele aceitaria?

¹⁰⁶ O *aquis* comunitário é um conjunto de documentos políticos e estratégicos, que abrangem as áreas de intervenção da União e dos Estados.

¹⁰⁷ GOWER, Jackie & REDMOND, John. Enlarging the European Union. The Way Forward. Burlington: Ashgate, 2000.

faz necessário para integrar o bloco e, após o acesso, procuram renegociar para voltar atrás de todas as coisas “incríveis” que precisaram realizar para que fossem aceitos¹⁰⁸.

Após 1973, a Comunidade conhecida por “Europa dos Seis” passa a ser a “Europa dos Nove”. A novidade inclusa no Tratado e que permite a adesão de três novos Estados na Comunidade, não se restringe apenas à ampliação do número de membros. A proposta de ampliação é também direcionada aos aspectos envolvidos na integração, em especial os campos econômico e monetário, com a instituição de um sistema comunitário de bancos centrais e uma forma de controlar a margem de flutuação das moedas europeias frente ao dólar. Isso torna a integração mais interessante para os novos membros, com o aumento dos benefícios em um momento histórico de crise econômica que estava por vir.

Nesse período, o mundo econômico e financeiro enfrenta uma crise de abastecimento energético que implica em uma crise financeira internacional. Este período ficou conhecido como o “Choque do Petróleo”. Para os Estados da Comunidade Europeia, a crise teve um impacto menor, pois as economias integradas e interdependentes regionalmente sofreram menor impacto que os Estados que a enfrentaram sozinhos. No entanto, apesar dos benefícios da integração econômica, a crise do petróleo enfraqueceu as economias da Comunidade como um todo e destacou a fragilidade do bloco. O Choque do Petróleo acabou por mostrar as diferenças entre o planejado para a Comunidade Europeia e a realidade econômica do período. Aconteceu que o crescimento esperado para a Comunidade, pelos membros, era maior que o crescimento real do período, gerando frustração e problemas entre eles.

¹⁰⁸ ÁGH, Attila. Smaller and Bigger States in the EU25: The Eastern Enlargement and Decision-Making in the EU. *Perspective, Review of International Affairs* (21/2003).

O desaquecimento das economias internacionais levou à diminuição das exportações da Comunidade para países terceiros, desacelerando a economia do bloco. Além disso, a situação econômica gerou enfraquecimento da unidade regional e dificuldades para o processo de tomada de decisões conjuntas do bloco, uma vez que o continente era dependente do recurso energético em questão, e com os custos aumentando mais que a produtividade, não foi capaz de dar uma resposta conjunta à crise de modo a evitá-la.

É no contexto do Choque do Petróleo que acontece a primeira ampliação das Comunidades Europeias, o alargamento ao norte, com a adesão de Reino Unido, Irlanda e Dinamarca. A entrada de três novos membros era crucial para o saneamento das economias integradas. No caso do Reino Unido, havia ainda o interesse da Comunidade Europeia pelo seu ingresso no bloco. Além de oferecer um novo mercado para as exportações dos membros, era uma economia forte que poderia alavancar as economias da Comunidade no período de instabilidade dos anos 1970 e serviria de contrapeso à crescente economia alemã, após longo período de negociação para sua entrada¹⁰⁹.

o Reino Unido começou por subestimar o alcance da proposta Schuman, recusando-se a juntar-se à CECA; depois tentou em vão comprometer o desenrolar das negociações que levaram à assinatura do Tratado de Roma, inspirando um plano alternativo de grande zona de livre-câmbio a coesão dos Seis venceu esta manobra dilatória e levou o primeiro-ministro britânico, Harold Macmillan, a apresentar a candidatura à adesão do seu país em 1961¹¹⁰.

Até 1973, durante o período gaulista na França, o Reino Unido teve suas tentativas de participação recusadas por De Gaulle, que via o Estado como uma ameaça de que os EUA pudessem se infiltrar na Comunidade através da participação britânica. Temia

¹⁰⁹ TOSTES, Ana Paula B. União Europeia: o poder político do direito. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

¹¹⁰ FONTAINE, Pascal. A União Europeia. Lisboa: Estampa, 1995, pp 46.

também que a Grã-Bretanha pudesse exigir exceções nos Tratados, desestabilizando o relacionamento entre os membros, e que a liderança francesa na Europa pudesse ser ofuscada. Já a Grã-Bretanha, mesmo mais favorável a uma aliança com os EUA do que com os países da Europa continental, não poderia ficar de fora da integração continental europeia, uma vez que o bloco adquiria cada vez mais influência internacional nos âmbitos econômico e comercial. Apesar da visível hostilidade britânica com os mecanismos institucionais europeus, o Reino Unido foi um dos principais fomentadores do mercado interno europeu.

Conforme De Gaulle prevera, a Grã-Bretanha requisa tratamento diferenciado dos demais membros, como a abertura de exceções para que o país possa reduzir suas contribuições ao orçamento da Comunidade, o que gera uma situação delicada no relacionamento no bloco – pois este baseia-se na igualdade entre os membros, e a recém-chegada Inglaterra já exigia privilégios¹¹¹.

No entanto, não aceitar a pressão inglesa poderia levar à secessão da Comunidade, culminando com a retirada do Reino Unido da integração. A saída da Inglaterra causaria mais prejuízos que a diferença entre sua contribuição esperada e o que ela efetivamente contribuiria, pois devido ao seu peso no Sistema Internacional, deslocaria a influência que tinha acrescentado ao bloco. Além disso, o tamanho de sua economia já havia ampliado os mercados europeus e sua saída ameaçaria as economias enfraquecidas pela crise. Parte dessas exigências foram resultado das negociações de acesso e da pressão da França contrária à entrada da Inglaterra. Durante toda a negociação para a adesão da Grã-Bretanha ao bloco, a França impôs condições tão duras que o Reino Unido ingressou já insatisfeito,

¹¹¹ TOSTES, Ana Paula B. União Europeia: o poder político do direito. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

tendo por consequência anos de re-negociação sobre a contribuição britânica ao orçamento da Comunidade¹¹².

A Irlanda, apesar da grande dependência econômica do Reino Unido, beneficiou-se amplamente da sua participação na Comunidade. Seja através do acesso a novos mercados e novos produtos, seja através do investimento estrangeiro e das transferências financeiras recebidas via Fundos Estruturais, que estimularam o desenvolvimento de sua indústria nascente e de serviços, deixando para trás um passado irlandês agrícola. Já a Dinamarca inicia sua participação no bloco como um parceiro importante e entusiasta, tendo alterado sua legislação nacional para adequar-se à legislação comunitária de forma bastante elevada. No entanto, apesar de sua forte inserção comunitária, a Dinamarca opta por ficar fora de questões importantes do Tratado que cria a União Europeia, em 1992, como a moeda comum¹¹³.

Um primeiro desafio para a Integração Europeia: A Europa dos Doze

Após oito anos da primeira ampliação, as Comunidades Europeias voltam a aumentar seu número de membros. É a vez da Grécia aderir à integração, após sair de um regime autoritário, que havia paralisado as negociações para a adesão ao bloco entre 1967 e 1974. Apesar do extenso período em que as negociações da Grécia com a Comunidade ficaram paralisadas, a transição dos regimes foi rápida: durou cento e quarenta e dois dias e contemplou a revisão da constituição, a restauração das liberdades civis e a legalização do Partido Comunista Grego.

¹¹² ÁGH, Attila. Smaller and Bigger States in the EU25: The Eastern Enlargement and Decision-Making in the EU. *Perspective, Review of International Affairs* (21/2003).

¹¹³ FONTAINE, Pascal. *A União Europeia*. Lisboa: Estampa, 1995.

Em fevereiro de 1986, como parte das tentativas de intensificação da integração europeia, é assinado o Ato Único Europeu, que prevê um programa de seis anos para a eliminação das barreiras comerciais entre os membros. Além disso, o Ato Único Europeu tinha por objetivo constituir-se na primeira reforma dos Tratados de Roma, constituindo as bases para uma União Política para a Europa, de modo que resolvesse a crise política que assolava a integração há vinte anos. Pouco tempo depois, ainda em 1986, foi aprovado o Ato Único Europeu. Este acordo tinha como principal objetivo a ampliação dos direitos de cidadania comunitários, em especial direitos comuns para aposentados e estudantes, que a partir daquele momento poderiam deslocar-se para concluir seus estudos em outros países membros. O Ato Único Europeu preparava o ordenamento jurídico da Comunidade – e também a opinião pública – para as modificações que seriam introduzidas pelo Tratado de Maastricht, em 1992.

Também foram introduzidos pelo Ato Único Europeu os símbolos da Europa Unida, como a bandeira, azul com doze estrelas douradas; o hino, com letra de Schiller e música de Beethoven, a Nona Sinfonia; o lema, “Unida na Diversidade” e o dia da Europa, comemorado em 9 de maio de cada ano. A criação de Euro-símbolos pode ser considerada uma contribuição para a construção de um sentimento conjunto de europeísmo, uma das bandeiras da teoria neofuncionalista, que confere importância à troca de lealdades políticas, isto é, o cidadão confere lealdade e legitimidade para a Comunidade em questões que anteriormente ele confiaria ao Estado. Para isso, ele precisa sentir-se parte do contexto

européu, não como parte do continente, mas em integração com outros europeus cidadãos de países diferentes do seu¹¹⁴.

Nesse mesmo período completou-se a onda de alargamentos ao sul dentre os países ocidentais. Foi a vez de Portugal e Espanha, também recém-saídos de regimes autoritários, aderirem à Comunidade. Estes Estados tiveram, durante seu período de pré-acesso, que tratar de dois problemas simultâneos: a criação de uma economia eficiente de mercado e a consolidação de sua democracia. Uma democracia está consolidada quando não há grupos políticos importantes com tentativas sérias de chegar ao poder por meios que não o institucional-democrático e quando encontra-se internalizada no povo a crença de que as mudanças políticas substanciais devem surgir do interior das instituições democráticas¹¹⁵.

As condições impostas para a entrada dos três novos Estados no bloco fortaleceram o caráter democrático não só dos países-membros, mas da Comunidade como um todo. Isso ocorreu através da Cláusula Democrática¹¹⁶, posicionamento adotado pelo Parlamento Europeu que tem por objetivo ser um fator de consolidação das bases democráticas dos novos regimes, além de dar mais valor à sociedade civil, sociedade política e estado de direito de cada um de seus membros. É um alargamento que fortalece, ainda, a posição da França, que volta a ser o centro geográfico da Europa Unida¹¹⁷. Novamente, é possível perceber que o interesse da França era manter-se como um centro de influência da Europa. Ser o centro geográfico não lhe dava a procurada influência política, ao menos fornecia um

¹¹⁴ MILES, Lee; REDMOND, John & SCHOWOK, René. Integration theory and the Elargement of the European Union. Pp 177-194. In: RHODES, Caroy & MAZEY, Sonia (ed.). The State of the European Union. Vol3. Building a European polity? Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publisher, Inc., 1995.

¹¹⁵ LINZ, Juan & STEPAN, Alfred. A transição e consolidação da democracia. A experiência do Sul da Europa e da América do Sul. São Paulo: Paz e Terra: 1999.

¹¹⁶ Ficou conhecido como a Cláusula Democrática a exigência de que o país contenha instituições democráticas em seu ordenamento, como eleições livres, liberdade de imprensa e o Estado de Direito.

¹¹⁷ GOWER, Jackie & REDMOND, John. Enlarging the European Union. The Way Forward. Burlington: Ashgate, 2000.

posicionamento de destaque que permitia uma ampliação da sua influência no sistema. Se integrar aos três países do sul da Europa¹¹⁸ era uma vantagem política e apresentava-se como desafio no campo financeiro. A estabilização dos três novos membros exigiu da Comunidade a aplicação de fundos para que eles não desequilibrassem a balança europeia. De certa forma, o acordo torna-se uma cooperação desigual, pois os benefícios econômicos obtidos por Portugal, Espanha e Grécia seriam maiores que os obtidos pelos demais membros, que teriam, inclusive, de pagar pela estabilização dos novos. No entanto, aos Estados economicamente e politicamente maiores é preferível uma cooperação desigual com mais benefícios à outra parte – ou seja, ao Estado menor – do que uma não cooperação. Isso acontece porque os Estados maiores têm outros ganhos além daqueles imediatos com a integração, como as verbas para os Fundos de Estabilização, pois se beneficiam amplamente de influência e poder que são ampliados frente a outros Estados fora do bloco¹¹⁹.

A Grécia, ao sair do “Período dos Coronéis¹²⁰”, se depara com um Estado financeiramente quebrado, a despeito das transferências financeiras recebidas pelo governo grego, provenientes dos Fundos Estruturais da Comunidade. Essas deficiências fizeram da economia do país a última das economias europeias, não igualando-se aos demais membros do bloco. Ainda no início da segunda década do século XXI, a Grécia continua a sofrer as consequências dessa disparidade econômica. Recentes problemas com o déficit fiscal grego e as necessárias, mas restritivas e anti-populares, medidas de saneamento econômico colocaram em cheque toda a Zona do Euro perante o mundo.

¹¹⁸ São eles: Portugal, Espanha e Grécia.

¹¹⁹ SNIDAL, Duncan. Relative Gains and the Pattern of International Cooperation. In *The American Political Science Review*. Vol 85, nº 3 (Sep., 1991), pp. 701-726.

¹²⁰ Período compreendido entre 1967 e 1974.

Ainda não foi anunciada a saída que a União Europeia irá tomar para resolver o problema do déficit grego. Optar por uma ajuda interna à Grécia, sem exigir reformas e restrições duras, apenas servirá como um incentivo para outros membros descuidarem de suas contas públicas, pois Portugal e Irlanda já dão sinais de que suas economias estão em situação semelhante. Ao mesmo tempo, recorrer a uma ajuda externa, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), tenderia a desvalorizar o euro no sistema financeiro internacional e a enfraquecer o poder conquistado pelo bloco europeu.

A Espanha, por sua vez, apresenta-se como candidata a membro da Comunidade Europeia após longo período marcado por uma sangrenta guerra civil e um governo autoritário, encabeçado pelo general Franco, que se estendeu de 1943 até sua morte, em 1978. A Espanha projeta-se numa era de modernidade, cuja participação na Europa Unida é parte integrante deste projeto, que tem início logo após a morte de Franco.

A Espanha foi um caso no qual os detentores do poder chegaram à conclusão de que eles não poderiam, em face do contexto da Europa Ocidental de então, manter-se no poder sem um excesso de repressão, ao passo que aqueles que se opunham ao regime não conseguiam angariar, pelo menos de forma imediata, apoio suficiente para derrubá-lo.¹²¹

A necessidade de modernização e as lições aprendidas na guerra civil espanhola serviram de incentivo para a abertura do regime espanhol. A modernização do país se deveu não apenas às atuações dos governantes espanhóis, mas também aos Fundos Estruturais da Comunidade, que aceleraram as economias mediterrâneas, procurando aproximá-las da média da Comunidade.

Havia ainda o problema interno. A Espanha é um Estado dividido entre diversas nacionalidades. Os nacionalismos, fortes até os dias de hoje – especialmente na Catalunha

¹²¹ LINZ, Juan & STEPAN, Alfred. A transição e consolidação da democracia. A experiência do Sul da Europa e da América do Sul. São Paulo: Paz e Terra: 1999, pp. 115.

e no país Basco –, poderiam constituir um problema para a integração. Surpreendentemente, não havia, à época, grande oposição da população espanhola. Pesquisa realizada pelo Centro de Investigaciones Sociológicas, em 1982, antes da adesão da Espanha à Comunidade Europeia, com catalães e bascos, mostrou que havia mais catalães e bascos favoráveis a integração via Comunidade Europeia que preocupados com o orgulho de ser espanhol ou mesmo de ser catalão ou basco.

Durante as negociações de acesso de Portugal e Espanha, a história se repetiu tal qual aconteceu com a Inglaterra. A França, buscando defender seu modo de produção agrícola, pois tinha receio da concorrência espanhola, impôs condições tão duras à Espanha que a fez chegar ao bloco insatisfeita e renegociar as condições de participação na primeira Cúpula em que participou. Essa experiência levou a Espanha a copiar as táticas de negociação francesas e utilizá-las em outras situações, como no ingresso dos novos membros, da Europa Central, conduzindo as negociações pós-acesso a potenciais impasses¹²².

Assim como a Espanha, Portugal também teve seu acesso à Comunidade determinado pelo fim de um regime autoritário, dominado por Salazar, que manteve o país diplomaticamente isolado do restante da Europa Comunitária. O fim do regime caracterizou-se por uma ruptura revolucionária, a Revolução dos Cravos, e não uma transição como no caso espanhol. A Espanha pôde observar a transição portuguesa e tê-la como exemplo de como não chegar à democracia, uma vez que o vizinho fizera a sua transição antes. Além disso, o contexto em que Portugal retorna à democracia é conturbado. O país teve diversos governos provisórios, grande efervescência de movimentos sociais e

¹²² ÁGH, Attila. Smaller and Bigger States in the EU25: The Eastern Enlargement and Decision-Making in the EU. *Perspective, Review of International Affairs* (21/2003).

protestos, um partido comunista atuante e com forte contato com Moscou, mas de algum modo conseguiu fazer sua transição à democracia e sua consolidação democrática simultaneamente, atingindo os requisitos necessários para seu acesso à Comunidade Europeia¹²³.

Para Portugal, a participação na Comunidade tinha o objetivo de apressar e fortalecer a estabilização do país após o retorno para a democracia, tendo como exemplo próximo a experiência das democracias europeias, e como consequência num futuro próximo dessa integração, trazer para o mercado interno português parte do progresso econômico que provinha do Mercado Único.

A década de 1990 traz novos desafios

Em 1989 um novo desafio apresenta-se para a integração europeia: a reunificação da Alemanha, após a queda do Muro de Berlim. A desestabilização e posterior ruína da União Soviética lançam uma nova incumbência para o bloco. Além de deixar de existir enquanto inimigo comum e ameaça que fortalecia os laços da integração da Europa Ocidental, a URSS deixa órfãos diversos países europeus, e demonstra a necessidade de unificação das duas Alemanhas.

A integração das Alemanhas é um desafio que se apresenta em diversos fatores, como na economia, na cultura, na política e na dinâmica, não só alemã, mas de todo o conjunto. Visando evitar que a reunificação do país gere instabilidade econômica à Comunidade, é preciso adaptar a nascente economia regional para receber praticamente um novo membro, a República Democrática Alemã, que se desloca da economia planificada

¹²³ LINZ, Juan & STEPAN, Alfred. A transição e consolidação da democracia. A experiência do Sul da Europa e da América do Sul. São Paulo: Paz e Terra: 1999

para a economia de mercado, após quarenta anos de separação. A parte Oriental da Alemanha passa a fazer parte da Comunidade em 1990.

Adaptar a Comunidade à nova realidade alemã, com integração de um mercado consumidor com menor poder aquisitivo e maior necessidade em termos de políticas sociais, torna-se um problema para a Comunidade. Naquele momento, a Europa já despendia recursos para estabilizar Portugal, Espanha e Grécia, após a redemocratização destes países e sua entrada na Comunidade. Além disso, iniciava-se um processo de instabilidade nos Balcãs, com conflitos na Croácia e na Bósnia, muito perto geograficamente da Comunidade para ser ignorado. A necessidade de uma política de estabilização para além das fronteiras da CEE começa a delinear-se e os gastos do orçamento vão sendo direcionados cada vez mais para as fronteiras do sistema, enquanto as contribuições continuam chegando em maior quantidade dos Estados maiores e centrais, como a França¹²⁴.

Neste contexto, surge a necessidade de uma reforma institucional europeia, com a simplificação dos Tratados em vigor. E ainda neste início de década, em 1992, acontece a assinatura do Tratado da União Europeia, em Maastricht, na Holanda, uma nova reforma nos Tratados da Comunidade, que entra em vigor em 1993. É a partir deste Tratado que a Comunidade passa a ser mais institucionalizada, ou ainda, como dia Sonia de Camargo, uma “Nova Europa”, transformando-se em União Europeia a partir da entrada em vigor do Tratado de Maastricht. Seus principais objetivos são estabelecer regras para a moeda única, a política externa e de segurança comum (PESC) e a cooperação em matéria de justiça e assuntos internos, aproximando-se cada vez mais da UE de hoje. Isso ocorre a partir de um redesenho institucional de inclusão e renovação da arquitetura institucional para agregar os

¹²⁴ Sítio da União Europeia: “A Europa num Ápice – A História da União Europeia”

novos membros, permitindo que a UE desse um passo rumo à integração política, ao determinar valores e metas comuns, necessários à futura conclusão da União Econômica e Monetária¹²⁵.

Já sem a ameaça soviética, que era um fator externo que impulsionava a participação no bloco, e conforme a integração europeia avança, os Estados vão ampliando suas resistências à perda de poder para Bruxelas¹²⁶. Os aprofundamentos da integração, propondo mudanças em diversos aspectos da relação do Estado com a União Europeia e do Estado com suas populações, vão exigindo cada vez mais que os Estados-membros entreguem suas prerrogativas à UE, como definições da política agrícola, da política fiscal ou da política monetária. A cessão dessas prerrogativas à União leva ao enfraquecimento do papel do Estado frente às suas populações e dá a eles o temor de enfraquecimento perante outros Estados.

Ainda, a Comunidade Europeia torna-se uma questão importante para os agentes nacionais, pois envolve prerrogativas do Estado que a qualquer momento podem passar para outros agentes, debilitando o Estado – como o conhecemos na atualidade. Como as nações europeias vivem no regime democrático, quaisquer alterações de status do Estado devem ser debatidas e apoiadas por uma maioria, o que evidentemente torna necessário o apoio popular. A participação popular nos debates e seu apoio quando da ratificação dos projetos europeus foi indispensável na aprovação do Ato Único Europeu e do Tratado de Maastricht e foi fator fundamental na não continuidade do Tratado Constitucional Europeu,

¹²⁵ CAMARGO, Sonia. “Quo Vadis” Europa. Contexto Internacional. Vol 26, no. 1, jan/jun 2004.

¹²⁶ A capital da Bélgica, vale ressaltar, é citada aqui como referência, pois é nela que está localizado o centro institucional da UE. Assim sendo, é bastante comum que a cidade apareça nos estudos, tratados e livros como a referência geográfica para a União Europeia.

apesar dos projetos como o “Mil Debates sobre a Europa”¹²⁷, que procuraram aproximar os cidadãos das instituições europeias, mas que não obtiveram o sucesso esperado¹²⁸. O Tratado de Lisboa, em vigor desde 2009, precisou driblar a oposição europeia que rejeitou a Constituição, resolvendo os problemas que levaram a não aprová-la. Isso mostra que a integração inicia uma nova tendência, dando mais importância às populações que às simples decisões políticas do Conselho da União Europeia¹²⁹.

O Tratado de Maastricht gerou uma crise interna no bloco, ao ser rejeitado pela Dinamarca, além de enfrentar forte oposição na França, na Alemanha e no Reino Unido. Outro obstáculo, surgido nesse período e alimentado justamente pelas recentes instabilidades econômicas e não só com as propostas da União Econômica e Monetária, é também a entrada de países de economia pouco possante, que acabam absorvendo maior quantidade de recursos destinados às políticas de estabilização, além de contribuírem menos para o orçamento da Comunidade - preocupação que, no entanto, acaba sendo postergada para os anos 2000, quando a UE torna-se um bloco com vinte e sete Estados-membros¹³⁰.

No entanto, apesar das soluções encontradas frente às necessidades de ajustes proporcionadas pela entrada de novos membros na UE, a década de 1990 apresenta um novo e duradouro desafio para a integração. Ao vincular sua aceitação do Tratado de

¹²⁷ O projeto Mil Debates sobre a Europa foi uma iniciativa da Comissão Europeia, do Parlamento Europeu e do Comitê das Regiões, para apresentação e explicação da Constituição Europeia aos cidadãos. O projeto previa que fossem realizados mil debates ao longo dos Estados-membros, em cidades ou regiões europeias, descentralizando o debate sobre o acordo.

¹²⁸ Dos mil debates propostos, foram realizados 292, a maior parte deles na Espanha, na França e na Bélgica. Vale a pena prestar atenção ao Luxemburgo, que tinha 5 debates previstos e realizou 17.

¹²⁹ ANDERSON, Christopher. Economic Uncertainty and European Solidarity Revisited: Trends and Public Support for European Integration. In: RHODES, Carolyn & MAZEY, Sonia (ed.). The State of the European Union. Vol3. Building a European polity? Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publisher, Inc., 1995.

¹³⁰ GOWER, Jackie & REDMOND, John. Enlarging the European Union. The Way Forward. Burlington: Ashgate, 2000.

Maastricht com um referendo popular, a Dinamarca¹³¹ mostra à Comunidade que havia um vácuo entre os interesses e objetivos dos governos e as expectativas da população quanto à integração. O chamado “Déficit Democrático” tem sua situação agravada pelo paradoxo apresentado pelo próprio Tratado de Maastricht, que se colocava como amplamente democrático - ao criar a cidadania única e diminuir os limites à livre circulação de pessoas e trabalhadores – e, ao invés, abriu espaço para discussões a respeito da falta de responsividade da integração como um todo, revelando assim, uma crise de legitimidade no bloco. O debate sobre o Déficit Democrático da União Europeia atravessa as reformas já realizadas no ordenamento institucional e continua atual mesmo após diversos Tratados, como o de Nice e o de Lisboa¹³².

O Tratado de Lisboa é o mais recente acordo entre os membros da União Europeia. É um concerto que reafirma os objetivos do bloco, em especial com relação à segurança, economia, meio ambiente, sociedade, cultura e os valores relativos à democracia, novamente enfatizados como condição necessária para a participação na UE; reassegura a importância dos Critérios de Copenhague, que são os responsáveis por garantir que o alargamento da União aconteça respeitando os princípios do bloco; reafirma o papel das instituições e dos Tratados sua na organização. Por esse motivo, ele introduz uma reforma nas instituições da UE, principalmente no processo decisório, que passa a contar com maioria dupla¹³³, com a utilização de unanimidade em alguns casos, como segurança e defesa e as definições das políticas fiscais e com uma minoria de bloqueio – número de membros que podem vetar uma resolução – de pelo menos quatro Estados-membros. Além

¹³¹ Em 1992, fica decidido, no Conselho Europeu de Edimburgo, que a Dinamarca teria condições especiais com relação ao texto contido no Tratado da União Europeia, como quanto à nacionalidade e à política de segurança e defesa comum. A Inglaterra também faz suas requisições.

¹³² TOSTES, Ana Paula B. União Europeia: o poder político do direito. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

¹³³ As decisões são aprovadas com 55% dos Estados-membros votando a favor, desde que juntos, representem 65% da população da UE.

disso, faz a definição das competências de cada ente da integração: a União e os Estados, definindo quais competências são exclusivas da União, quais são compartilhadas com os Estados e quais são as competências de apoio que o Estado-membro possui para auxiliar a União.¹³⁴

Passados os primeiros grandes problemas externos da integração europeia, como o Choque do Petróleo, ou alguns internos, como as crises com o Reino Unido e a Dinamarca, além do período de harmonização necessária para o efetivo ingresso de Portugal, Espanha e Grécia na Comunidade e da reunificação da Alemanha, um novo passo para a integração acontece em 1995, mesmo sem fosse concluído o debate sobre o Déficit Democrático

Um novo alargamento: passam a fazer parte da Comunidade Europeia a Áustria, a Finlândia e a Suécia e o bloco intitula-se como Europa dos Quinze. A partir desse momento, a União Europeia compreende praticamente toda a extensão da Europa Ocidental e entram em vigor os acordos de Schengen¹³⁵.

Após estas adesões, em 1997 é assinado o Tratado de Amsterdam, que buscava reformar algumas instituições europeias, adaptando-as à nova realidade de quinze membros; dar mais peso internacional à UE e destinar maiores recursos e atenções dos governos e do bloco para as políticas sociais, focado, principalmente, nos processos de tomada de decisão da UE. Pouco mais de um ano mais tarde, foi publicada a Agenda 2000. Criada após a reunião do Conselho Europeu de Nice, e com o objetivo de concluir a reforma do Tratado da União Europeia, iniciada no Conselho Europeu de Amsterdam, era

¹³⁴ Europaforum. O Tratado de Lisboa. Informações para os Cidadãos da União Europeia. Luxemburgo: Serviço Oficial de publicações das Comunidades Europeias, 2008.

¹³⁵ Os Acordos de Schengen, em vigor a partir de março de 1995, permite que viajantes de todas as nacionalidades possam deslocar-se entre República Federal Alemã, Bélgica, Espanha, França, Luxemburgo, Países Baixos e Portugal, sem o controle de identidade das fronteiras. Posteriormente, outros Estados aderiram aos acordos.

um pacote apresentado pela Comissão Europeia, que tinha o slogan “Para uma UE maior e mais forte”.

A Agenda 2000, de olho nos próximos alargamentos, tem como objetivo apresentar benefícios do alargamento, como estender a zona de estabilidade da Europa, ampliar o peso do bloco enquanto negociador internacional e estimular o crescimento econômico e novas oportunidades de negócios pela Europa, com um mercado de cerca de 500 milhões de consumidores. Além de formular a moldura financeira do bloco até o ano de 2006, buscava orientar as políticas futuras em áreas estratégicas, em especial os Fundos Estruturais e de Coesão e a Política Agrícola Comum¹³⁶. É imprescindível ver com clareza a importância da conexão entre orçamento, políticas públicas e alargamento da União, pois

O orçamento é a expressão dos recursos financeiros planejados para os outros dois elementos, mas também porque o desenvolvimento das políticas da União tem implicações nos processos de alargamento, e vice versa¹³⁷.

Neste mesmo ano, iniciam-se as negociações para ingresso de dez novos membros, independentemente da apresentação de sua candidatura: Bulgária, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia, República Checa e Romênia¹³⁸. A tabela a seguir representa não apenas o momento de abertura das negociações de adesão para os países da Europa Central e Oriental, mas de todos os membros e outros países candidatos, a partir da Europa dos Doze.

¹³⁶ GOWER, Jackie & REDMOND, John. Enlarging the European Union. The Way Forward. Burlington: Ashgate, 2000.

¹³⁷ “The budget is the expression of the financial resources planned for the other two elements, but also because the development of the Union’s policies has implications for the process of it’s enlargement, and vice versa”. In GOWER, Jackie & REDMOND, John. Enlarging the European Union. The Way Forward. Burlington: Ashgate, 2000, pp. 17.

¹³⁸ Sítio da União Europeia: “A Europa num Ápice – A História da União Europeia”

Tabela 1 - Número de países que se candidataram à UE por ano

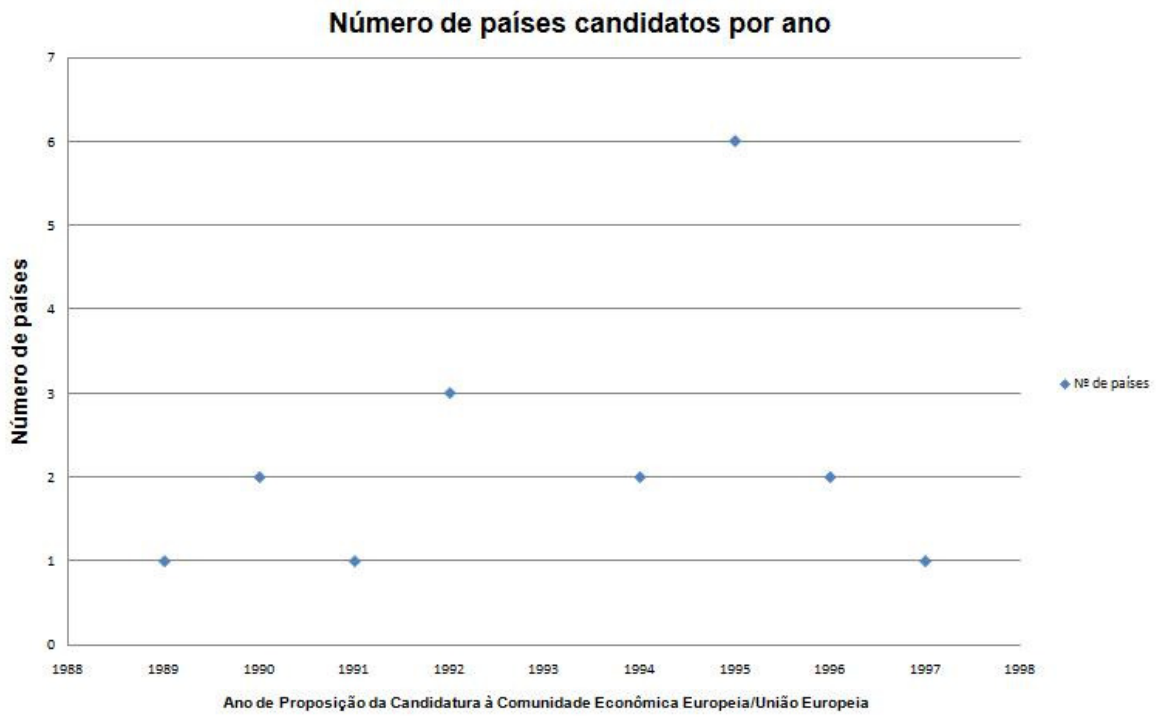


Tabela 2 - Ano e mês em que os Estados se candidataram à UE

Mês/Ano	País
Abr/97	Turquia
Jul/89	Áustria
Jul/90	Chipre e Malta
Jul/91	Suécia
Mar/92	Finlândia
Mai/92	Suíça
Nov/92	Noruega
Mar/94	Hungria
Abr/94	Polônia
Jun/95	Romênia e Eslováquia
Out/95	Letônia
Nov/95	Estônia
Dez/95	Bulgária e Lituânia
Jan/96	República Checa
Jun/96	Eslovênia

Época de apresentação da candidatura à UE

Destes, Áustria, Finlândia e Suécia aderiram à UE em 1995. A Suíça, por sua tradição de neutralidade, não poderia participar também da Área Econômica Europeia, deixando as negociações de lado. A Noruega negociou suas condições de acesso, mas em referendo sua população rechaçou a adesão do país. A Turquia foi rejeitada pelo Conselho Europeu de 1989, mas mantém relações com o bloco e continua a buscar o acesso¹³⁹. Os recentes alargamentos da UE da segunda metade da década de 2000, com o ingresso de doze novos membros, significaram uma ampliação de quase 100% do bloco. Mas a admissão de novos países não é uma novidade na história da UE, que convive, desde seu início, com pedidos de adesão, processos de negociação e períodos de transição de diversos candidatos a novos membros¹⁴⁰. O ingresso de novos membros é sempre um novo desafio, mas a UE conta com quase meio século de experiência para seu auxílio nessa questão.

O Tratado de Nice, em 2000¹⁴¹, pôs em relevo o conflito pela concentração de poder e a distância do centro às populações. No entanto, teve o mérito de reformular as regras de votação e passou a influenciar o posicionamento da União frente aos novos alargamentos que se processam nos anos 2000.

Novos horizontes no processo de integração

Após o lançamento da Agenda 2000, consumou-se a entrada de dez novos Estados na União Europeia em 2004¹⁴² e mais dois em 2007¹⁴³. Essa ampliação era uma experiência forte para os dois lados: para os países candidatos – os que compunham a extinta União das

¹³⁹ GOWER, Jackie & REDMOND, John. Enlarging the European Union. The Way Forward. Burlington: Ashgate, 2000.

¹⁴⁰ GOWER, Jackie & REDMOND, John. Enlarging the European Union. The Way Forward. Burlington: Ashgate, 2000.

¹⁴¹ Sítio da União Europeia: “A Europa num Ápice – A História da União Europeia”

¹⁴² Foram eles: Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e República Checa.

¹⁴³ Bulgária e Romênia.

Repúblicas Socialistas Soviéticas –, que saíram há pouco da área de influência de um outro sistema de integração, diferente da UE, e que por essa razão mantiveram isolamento econômico, social, cultural e político com os países europeus. E para os países membros, que diferentemente do ocorrido nos alargamentos anteriores, não tinham muito contato na esfera comercial, na cooperação técnica e em *networking*¹⁴⁴ com os novos. Faltando conhecimento mútuo, a integração dos primeiros dez e, em seguida, de Romênia e Bulgária, torna-se mais complicada.

Após vivenciar os pedidos de exceções de Dinamarca e Reino Unido, necessários para evitar o fracasso da integração naquela época, a UE estava ciente de que uma ampliação para vinte e cinco ou vinte e sete membros implicaria em novas exceções entre os Estados¹⁴⁵, pois cada vez mais a integração exige uma cessão, não só de parte da soberania nacional, mas de poder frente aos rumos e decisões do bloco. Quanto maior o número de membros, maior será o trabalho de conciliação das lideranças para alcançarem uma decisão conjunta e menor será a influência que um Estado, em particular, terá sobre os outros.

Para a Europa dos Quinze a entrada de novos membros tenha um aspecto ambíguo, recheado de vantagens e desvantagens nos campos social, político e econômico, como veremos mais adiante. Para os novos membros, o acesso não é o fim em si só, mas o início efetivo de um processo de integração¹⁴⁶ que já estava em andamento a partir do início das negociações. Não é possível deixar de prestar atenção nas vantagens da entrada de novos membros, uma vez que em uma cooperação com Estados de economias semelhantes, eles

¹⁴⁴ ÁGH, Attila. Smaller and Bigger States in the EU25: The Eastern Enlargement and Decision-Making in the EU. Perspective, Review of International Affairs (21/2003).

¹⁴⁵ TOSTES, Ana Paula B. União Europeia: o poder político do direito. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

¹⁴⁶ Relatório do Parlamento Europeu na conclusão das negociações de Copenhague.

tenderão a ter tantos benefícios quantos forem os participantes da integração, em contrapartida à cooperação com um ou dois Estados, em que os benefícios serão seguramente menores¹⁴⁷.

No entanto, paira ainda a dúvida de quais as consequências do ingresso de doze novos membros, pois isso poderia significar tanto um aumento do potencial econômico e do dinamismo político da União como torná-la ainda mais caótica que antes¹⁴⁸. É possível que a participação de doze novos Estados dê à UE uma nova força, inovando seu potencial econômico e seu dinamismo, mas é preciso evitar que os novos membros entrem no bloco já como eurocéticos¹⁴⁹.

Como a Grã-Bretanha, Portugal e Espanha – que passaram seus primeiros anos como membros tentando renegociar o que eles viam como termos desleais de acesso – os novos Estados membros podem ser levados por políticas domésticas a tomar uma posição obstrutiva nas negociações de orçamento para o período que se inicia em 2007¹⁵⁰.

O alargamento não exige apenas ajustes econômicos por parte dos Estados candidatos, mas ajustes e estratégias da União em setores-chave de seu ordenamento institucional, como as políticas de Segurança Comum, de Agricultura e as decisões em relação ao Euro, para que não se perca a estabilidade do bloco¹⁵¹. No caso dos recentes

¹⁴⁷ SNIDAL, Duncan. Relative Gains and the Pattern of International Cooperation. In *The American Political Science Review*. Vol 85, nº 3 (Sep., 1991), pp. 701-726.

¹⁴⁸ ÁGH, Attila. Smaller and Bigger States in the EU25: The Eastern Enlargement and Decision-Making in the EU. *Perspective, Review of International Affairs* (21/2003).

¹⁴⁹ ÁGH, Attila. Smaller and Bigger States in the EU25: The Eastern Enlargement and Decision-Making in the EU. *Perspective, Review of International Affairs* (21/2003).

¹⁵⁰ “Like Britain, Portugal and Spain – which spent their first years of membership trying to re-negotiate what they saw as unfair accession terms – the new member states could be driven by domestic politics to take an obstructive stance in the budget negotiations for the period starting 2007.” ÁGH, Attila. Smaller and Bigger States in the EU25: The Eastern Enlargement and Decision-Making in the EU. *Perspective, Review of International Affairs* (21/2003), pp.6.

¹⁵¹ ÁGH, Attila. Smaller and Bigger States in the EU25: The Eastern Enlargement and Decision-Making in the EU. *Perspective, Review of International Affairs* (21/2003).

alargamentos, pressupõe ações mútuas de harmonização, tanto da UE quanto do Estado-candidato.

O alargamento a leste era, na história da União, a adesão dos Estados mais fracos em matéria de negociação, que ficaram renegados da “Europa” por cerca de quarenta anos e que, de certa forma, buscariam atender ao maior número de pré-requisitos possíveis para que não perdessem o alargamento seguinte. Participar das ampliações do bloco não é uma tarefa fácil, pois é preciso não apenas atender aos Critérios de Copenhague, mas também aceitar as condições comerciais propostas pela União, além de harmonizar as economias dos Estados postulantes com as dos membros do bloco.

Ainda no caso destes novos alargamentos, era preciso harmonizar as economias entre si, cujas disparidades eram profundas. Quase não havia comércio entre a União e os países candidatos, que eram praticamente desconhecidos para os Estados da Europa dos Quinze. Até mesmo a existência de desigualdades entre os países da Europa Central e Oriental era desconhecida pela população da UE¹⁵².

Os Critérios de Copenhague, que definem o ingresso de novos membros no processo de integração europeu compõem-se de quatro pontos principais¹⁵³. Os três primeiros: a existência de democracia, de economia de mercado¹⁵⁴ e do aquis comunitário¹⁵⁵, pautam as principais reformas que os países candidatos devem realizar antes de terem seu acesso aceito no bloco. Entretanto, o quarto critério dá poder à União para negar ingresso aos Estados mesmo que estes estejam em acordo com os outros três. O

¹⁵² ÁGH, Attila. Smaller and Bigger States in the EU25: The Eastern Enlargement and Decision-Making in Lthe EU. Perspective, Review of International Affairs (21/2003).

¹⁵³ São eles um critério político, um critério econômico e um relativo ao acervo comunitário, descritos no Tratado de Lisboa.

¹⁵⁴ SAMARY, Catherine. O Preço da Ocidentalização. Le Monde Diplomatique Brasil. <http://diplo.uol.com.br/2000-06,a1765>

¹⁵⁵ Glossário da UE http://europa.eu/scadplus/glossary/accesion_criteria_copenhague_en.htm

quarto ponto dos Critérios de Copenhague esclarece que ainda que o candidato preencha todos os critérios anteriores, se a União não estiver pronta para integrá-lo, este Estado não será aceito¹⁵⁶.

Um alargamento da UE implica naturalmente uma redistribuição de votos no Conselho – o que não tem agradado os países mais poderosos, que são atualmente 1/3 dos Estados-membros que possuem mais poder de voto (são considerados os países “grandes” que, por possuírem mais votos no Conselho, têm maior poder de veto também)¹⁵⁷.

Por um longo tempo a União resistiu a novas ampliações, utilizando a agenda de transição como uma forma de bloqueio, especialmente aos dez países da Europa Central e Oriental, assim como para Chipre, Malta e Turquia. Em 1998 a Comissão Europeia observou que cinco dos países da Europa Central e Oriental, além do Chipre, já estavam em processo de negociação para entrada, de acordo com a Agenda 2000¹⁵⁸. Assim, o processo de adesão dos dez postulantes¹⁵⁹ foi autorizado, junto com o início formal das negociações dos cinco primeiros (Eslováquia, Bulgária, Romênia, Letônia e Lituânia, além do Chipre), o que não implicou sua conclusão simultânea¹⁶⁰. Haveria a necessidade de harmonizar as economias dos membros, uma vez que as disparidades entre “Leste e Oeste” tenderiam a ampliar o conflito entre eles, a partir ingresso dos novos membros¹⁶¹.

Os novos Estados-membros provaram que conseguiriam atender a todos os critérios impostos para a adesão apenas com a rápida recuperação que tiveram da crise econômica e

¹⁵⁶ ÁGH, Attila. *Smaller and Bigger States in the EU25: The Eastern Enlargement and Decision-Making in the EU. Perspective, Review of International Affairs* (21/2003).

¹⁵⁷ TOSTES, Ana Paula B. *União Europeia: o poder político do direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, pp 124.

¹⁵⁸ GOWER, Jackie & REDMOND, John. *Enlarging the European Union. The Way Forward*. Burlington: Ashgate, 2000.

¹⁵⁹ Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e República Checa.

¹⁶⁰ GOWER, Jackie & REDMOND, John. *Enlarging the European Union. The Way Forward*. Burlington: Ashgate, 2000.

¹⁶¹ ÁGH, Attila. *Smaller and Bigger States in the EU25: The Eastern Enlargement and Decision-Making in the EU. Perspective, Review of International Affairs* (21/2003).

política que enfrentaram após a queda da URSS¹⁶², país ao qual estavam, em sua maioria, ligados.

A preocupação no caso da adesão de novos – ou de muitos – membros se dá no âmbito do impacto nas instituições da UE e seus procedimentos de tomada de decisão; das implicações financeiras e econômicas; das questões políticas e de segurança; e do impacto da futura orientação da União Europeia, isto é, a direção em que a integração europeia irá tomar após o alargamento¹⁶³.

Algumas considerações

A integração na Europa constitui-se de um processo constantemente em andamento, que dependeu das diversas realidades do século XX para se estabelecer no cenário internacional, refletindo as mudanças de liderança nos países, as crises internacionais e as tendências políticas do mundo. Atravessou meio século e, já no século XXI, continua aplicando tendências e acontecimentos.

É um processo que passou por uma evolução histórica que estabeleceu uma nova forma de relação entre os Estados europeus, mas nem sempre de forma serena: as rivalidades nacionais e a busca pelo atendimento dos interesses de cada Estado geraram calorosos debates entre os membros. O processo europeu é constantemente construído através dessas negociações e através dos debates entre os membros.

¹⁶² ÁGH, Attila. Smaller and Bigger States in the EU25: The Eastern Enlargement and Decision-Making in the EU. Perspective, Review of International Affairs (21/2003).

¹⁶³ GOWER, Jackie & REDMOND, John. Enlarging the European Union. The Way Forward. Burlington: Ashgate, 2000.

Capítulo 3 – Problemas da União Europeia

Neste capítulo vamos abordar alguns dos principais problemas que a integração europeia encontrou ao longo de seu processo de construção, principalmente do ponto de vista de um dos principais atores do processo. Uma vez que a Alemanha é a principal economia da Europa Unida, pode-se dizer que constitui uma das mais importantes fontes de poder do bloco. Portanto, os problemas encontrados por este país acabam transbordando para o restante dos membros como consequências. A princípio, o alargamento da União é uma questão que envolve diversos setores da integração europeia e será abordado a partir das consequências e interesses relacionados à Alemanha – não só a maior economia do conjunto, mas também um dos principais atores da formação da integração, desde seu início, enquanto CECA.

São questões relacionadas aos problemas de cessão de soberania; Déficit Democrático; imigração, migrações e potenciais problemas de pressão econômica em consequência do fluxo de pessoas; crise econômica e o Euro, tratando também um pouco do problema enfrentado pela Europa no ano de 2010, com a crise que assolou a Grécia e a Irlanda.

Questões de relevância para toda a integração, mas que também envolvem a Alemanha de forma especial, enquanto liderança econômica europeia. Além disso, serão apresentadas questões que atravessam outros fatores internos da UE, durante toda sua história, como a oposição de Estados ao alargamento; o debate entre alargar a integração, aumentando o número de Estados-membros e o aprofundamento dos laços de integração já existentes entre os membros.

Todas essas questões são apenas alguns dos desafios que a integração europeia pode enfrentar ao longo de seu percurso. Enquanto algumas são atuais, outras são inerentes ao processo, tornando a integração um projeto que depende da resolução dessas questões para avançar. Alguns dos problemas são realidades que se apresentam ao longo do tempo e ainda não foram definitivamente resolvidos, pois se reatualizam de acordo com as necessidades dos Estados-membros.

A questão do sentimento de pertencimento ao bloco, fundamental para a manutenção do apoio popular ao processo, será discutida primeiramente. Questões que estão interrelacionadas vêm discutidas em seguida, como os problemas institucionais, os relacionados ao alargamento, as relações entre os membros, as relações dos Estados com os cidadãos etc..

Um continente que clama por raízes comuns, mas preza suas culturas bastante distintas

Um dos problemas encontrados já no início da integração é a separação da identidade e cidadania europeias da ideia de um *volk*¹⁶⁴ europeu. Este é baseado na ideia da existência de traços culturais, morais, mentais e intelectuais de um povo que habita uma determinada região¹⁶⁵. Neste caso, é possível relacionar a imagem de *volk* europeu com as raízes comuns europeias – a princípio culturais judaico-cristãs – à que clamam os arquitetos do processo de integração da Europa, mas que estão dissociadas de um sentimento comum de pertencimento. Os cidadãos se identificam primeiramente com sua nacionalidade do que com a Europa, isto é, antes de se reconhecerem como europeus, se reconhecem como

¹⁶⁴ Termo que, traduzido do alemão, significa povo.

¹⁶⁵ LEVINE, Donald N. Parson's Structure (And Simmel) Revisited. *Sociological Theory*, vol 7, no 1 (Spring, 1989), pp. 110-117. Published by American Sociological Association.

franceses, alemães ou italianos, por exemplo¹⁶⁶. Esta é uma questão delicada para alguns países que postularam sua adesão à UE. A Turquia, por exemplo, não tem raízes religiosas ou históricas comuns aos países europeus. Pelo contrário, sua construção histórica enquanto Império Turco-Otomano, se deu pela oposição, muitas vezes militar, aos países europeus, o que poria fim à tese da unidade europeia com base nas raízes comuns.

Se pomos a Europa em contraste com outras regiões ou civilizações do mundo, a sua especificidade aparece tão evidente que quase se torna desnecessário argumentar, evidência que ainda mais se mostra na predominante perspectiva eurocêntrica do universo, a verdade, porém, é que daqui têm resultado não poucos equívocos e mistificações. Ao comparar a civilização europeia com outras com que se relacionou, a atitude frequente foi não apenas marcar os contrastes, mas acentuar a superioridade. E, dessa maneira, dificilmente poderiam ser valorizados os traços comuns; dificilmente seriam encarecidos os aspectos em que as outras civilizações se mostravam superiores; dificilmente, ainda, seria reconhecido quanto as outras civilizações contribuíram para a europeia, como é o caso das influências afro-asiáticas sobre a Grécia antiga.¹⁶⁷

Considerar apenas os Estados que já são parte da integração e procurar perceber raízes comuns entre eles, já seria uma tarefa difícil. Alguns Estados têm em comum uma raiz linguística ou a origem religiosa. Outros têm origem linguística muito diferentes, mas uma religião próxima. Outros ainda, têm raízes linguísticas e religiosas muito diferentes uns dos outros.

Ao mesmo tempo em que as iniciativas europeias se baseiam na ideia de identidade comum do povo europeu - no início do processo especialmente nas raízes comuns, como a História e a Religião – a integração não poderá deixar de lado as especificidades de cada

¹⁶⁶ Em séculos anteriores, a identificação com preceitos religiosos era motivo de perseguição política. Após a Revolução Francesa, os Estados se tornaram progressivamente laicos, de modo que invocar uma raiz religiosa poderia caracterizar um retorno a padrões anteriores à integração.

¹⁶⁷ TENGARRINHA, José. Portugal e a Europa: abstrações e realidades nacionais. In A construção da Europa, problemas e perspectivas. Coordenação de Sergio Campos Matos. Lisboa: Edições Colibri, 1999, pp. 30.

povo dos Estados-membros, pois isso poderia minimizar a diversidade cultural presente no continente, colocando em risco as culturas que formam a UE.

Colocar em risco as diversas identidades e particularidades nacionais é colocar em cheque o futuro da integração – pois pode incentivar os Estados-membros a retroceder com o processo – para evitar o esfacelamento daquela nação enquanto unidade cultural. A cultura europeia é formada com o acréscimo de contribuições de diversas culturas, como por exemplo, a árabe. Apesar dessas contribuições e mesmo reconhecendo o papel delas na formação das raízes europeias, países da Europa insistem, muitos deles, em expulsar e perseguir os cidadãos e suas influências de culturas externas ao continente. Evidenciam-se, assim, o contraste entre a construção da Europa e o atual desenvolvimento da sua integração, a efetiva relação europeia com o externo e o que ela se esforça para mostrar ao mundo, em especial quando o assunto é a proteção aos direitos humanos¹⁶⁸.

Para evitar muitas pressões nacionalistas, a UE divulga seu apoio à diversidade cultural, linguística e religiosa como forma de assegurar aos cidadãos um respeito aos valores que constituiriam um patrimônio de valores europeus¹⁶⁹. Essa ação é um processo que visa garantir a estabilidade do conjunto de Estados, preservando as especificidades culturais de cada membro.

A preocupação com a exaltação dos valores comuns europeus deriva do problema da diversidade. Esta torna-se um problema a partir da observação da existência de assimetrias socioeconômicas entre os membros e a preocupação com quais seriam as iniciativas necessárias para amenizá-las, dando a todos, independente de sua nacionalidade ou traços culturais, as mesmas oportunidades. A igualdade das oportunidades,

¹⁶⁸ TENGARRINHA, José. Portugal e a Europa: abstrações e realidades nacionais. In A construção da Europa, problemas e perspectivas. Coordenação de Sergio Campos Matos. Lisboa: Edições Colibri, 1999.

¹⁶⁹ FONTAINE, Pascal. A Europa em 12 lições. Bruxelas: Comissão Europeia, 2006.

independentemente de pertencimento nacional, é importante para evitar o sentimento de desfavorecimento de algum grupo social frente a outro economicamente mais desenvolvido.

Ao mesmo tempo em que a diversidade por si só não é uma ameaça, e sim um enriquecimento para o bloco, ela é possível a partir da separação entre cidadania da UE e o *volksgeist*¹⁷⁰ europeu, que deve pautar-se pela construção de uma comunidade aberta e democrática, que faça da diversidade um fator de elevação do sentimento comunitário¹⁷¹.

A construção da União Europeia enquanto conjunto de valores comuns é fonte de debates entre europeus e pensadores de outras nacionalidades envolvidos na questão da essência de uma cultura ou um grupo cultural. Zygmunt Bauman, em seu livro “Europa, uma aventura inacabada¹⁷²”, procura elucidar os passos que contribuem para a construção da identidade europeia. Ele faz uma reflexão a respeito do que seriam os valores comuns europeus, a “essência” do ser europeu, apresentando uma crítica do excesso de imagens dissociadas à realidade do europeu.

Em primeiro lugar, a “essência da Europa” tende a estar à frente da “Europa que realmente existe”: é da essência do “ser europeu” ter uma essência que sempre está à frente da realidade, e é da essência das realidades europeias sempre estar atrás da essência da Europa.¹⁷³

Dessa forma, os valores europeus tenderiam a ser mais próximos de valores universais, não específicos de cada continente, mas que dariam a qualquer pessoa que os

¹⁷⁰ Descrição do conjunto de traços intelectuais, morais e culturais de um povo. É o “espírito do povo”.

¹⁷¹ CAMARGO, Sonia. “Quo vadis”, Europa?. Contexto Internacional, vol 26, nº1, jan/jun, 2008.

¹⁷² BAUMAN, Zygmunt. Europa, uma aventura inacabada. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006.

¹⁷³ BAUMAN, Zygmunt. Europa, uma aventura inacabada. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006, págs 10 e 11.

seguisse a possibilidade de ser um “cidadão europeu”. Bauman dá como exemplo de “europeu típico” o escritor argentino Jorge Luiz Borges¹⁷⁴.

Se o *volksgeist*, ou a essência, do europeu pode ser encontrada fora da Europa, ao mesmo tempo em que cada Estado-membro procura manter suas especificidades, é emblemático o lema da UE, “Unida na Diversidade”, pois os europeus tendem a enfatizar mais sua diversidade do que seus valores comuns. Enquanto a dicotomia “valores comuns X exaltação da diversidade” estiver como o centro da construção europeia, torna-se mais difícil definir quais os limites territoriais para uma integração europeia, uma vez que se os países europeus continuarem com a exaltação da diversidade entre eles e colocarem como valores comuns questões extremamente amplas, todos os Estados e ao mesmo tempo nenhum deles têm valores europeus¹⁷⁵.

Ao mesmo tempo, a exaltação dos valores comuns serve como uma barreira à ampliação europeia, levantando a hipótese de uma questão mal resolvida, pois se cada Estado expressa a existência de suas diferenças, ao mesmo tempo que exige dos candidatos os valores comuns, pode-se observar uma forma de inibir aqueles que a Europa historicamente classificou como bárbaros. Tornam-se cada vez mais públicas as ações de separação da Europa de outros Estados. A separação “nós-eles”, em que o “nós” são aqueles que estão dentro das fronteiras da UE ou dos países desenvolvidos ocidentais, como EUA e Austrália, e o “eles” são, principalmente, os países em vias de desenvolvimento, que poderiam constituir uma ameaça à estabilidade europeia.

Visando a construção de uma identidade comum – ou o que pode ficar mais próximo dessa identidade, para além de símbolos institucionais, como bandeira da Europa,

¹⁷⁴ Para Bauman, o europeu típico seria o indivíduo sensível, delicado, que não faltaria com a palavra, humano, entre outras características que caracterizam um indivíduo exemplar em sua sociabilidade.

¹⁷⁵ BAUMAN, Zygmunt. Europa, uma aventura inacabada. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006.

o hino, ou até mesmo a moeda comum, vértices da relação Estado-soberania que se projeta sobre o bloco – existiria ainda uma quantidade de símbolos culturais, responsáveis pela criação de um imaginário comum, em especial mitológico, para a formação do povo europeu, como forjar heróis que o integrem da mesma maneira como os Estados estariam se integrando em um nível institucional.

Podemos observar os símbolos da Europa como um laço institucional de integração. O mote “Unida na Diversidade” pode estar melhor representado na formulação da moeda única. As moedas de euro possuem uma face padronizada e a outra estampada com um símbolo do país onde foi cunhada.

No entanto, ao invés de fortalecer um laço de pertencimento comum, a criação do euro gerou um problema relacionado ao fim de um marco tradicional de cada um dos Estados envolvidos, ao por fim a um longo período de existência das moedas nacionais, que simbolizavam a identidade desses povos. Além disso, como veremos mais adiante, a criação da moeda única gera um processo de aumento das inseguranças econômicas dos Estados-membros, pois problemas econômicos gerados a partir das instabilidades de outras economias, integradas, poderiam influenciar a economia local. Em especial porque os Estados perdem a autonomia para efetuar determinadas políticas monetário-financeiras, que passam a ser de responsabilidade do Banco Central Europeu.

Outro símbolo europeu, presente nas instituições, a bandeira da Europa Unida, azul com um círculo de doze estrelas douradas, era, até 1986, a bandeira do Parlamento Europeu. Transfere-se para representar toda a União como um símbolo da unidade futura da União Europeia. O azul, utilizado na heráldica como um símbolo de nobreza e paz, assumiria naturalmente a cor que representa a Europa. Tendência confirmada também pela bandeira olímpica, na qual o arco azul representa o continente europeu. O azul também

representa a conciliação, a federação, a unificação. É uma cor que raramente está presente em outras flâmulas nacionais europeias, constantes em tons de vermelho e negro, simbolizando sangue, guerra e conquistas. A análise da simbologia europeia transcende a cor da bandeira, pois as doze estrelas douradas em círculo vão ao encontro de uma forte simbologia. O número doze representa a cultura ocidental e suas formas de divisão, estudo e entendimento do mundo¹⁷⁶. Organizadas em forma de círculo, têm por objetivo simbolizar a força da unidade europeia, uma vez que um círculo não tem início ou final, simbolizando o infinito e a perfeição.

As estrelas têm uma simbologia bastante relacionada ao federalismo e já simbolizavam povos e Estados federais em outros pavilhões nacionais, como o brasileiro ou o norte-americano.

O Hino da Europa, composto pela união do quarto movimento da “Nona Sinfonia” de Beethoven e do texto “Ode à Alegria” de Friedrich Schiller¹⁷⁷. É um hino com caráter iluminista, apregoando a unidade do gênero humano e a igualdade ente os homens, em direta oposição aos diversos hinos nacionais dos demais países europeus, todos eles cheios de derramamento de sangue e guerras. Como por exemplo o hino italiano, que tem por refrão o trecho “Cerremos fileiras. Estejamos prontos para morrer. A Itália chamou-nos”¹⁷⁸ ¹⁷⁹.

A Europa se constitui enquanto um todo diferenciado do restante do mundo, à procura de traços comuns, como questões culturais, como estilo arquitetônico ou referências geográficas – os Alpes, o Danúbio – além de personalidades e acontecimentos

¹⁷⁶ Em diversas culturas ocidentais, o doze é símbolo do sagrado, do perfeito e do completo.

¹⁷⁷ Possivelmente, para a Alemanha o Hino Europeu represente bem o caráter de Europa Unida e o papel da Alemanha na integração ao ser este um hino escolhido a partir de obras de dois artistas alemães.

¹⁷⁸ Stringiamci a coorte, siam pronti alla morte. l'Italia chiamò.

¹⁷⁹ MEDINA, João. Símbolos Europeus: breve inventario da simbologia da União Europeia. In A construção da Europa, problemas e perspectivas. Coordenação de Sergio Campos Matos. Lisboa: Edições Colibri, 1999.

importantes para a história do mundo que são oriundas de países europeus, que trouxeram tanto benefícios quanto desastres para a humanidade¹⁸⁰. A própria história europeia é um símbolo comum do continente¹⁸¹.

A Europa foi o melhor de si quando foi identificada não em termos de barreiras artificiais – um curso de água aqui, uma cadeia de montanhas ali, um muro de concreto e arame farpado em outro lugar – mas em termos de valores universais, muitos dos quais ajudaram a moldar o que são hoje os Estados Unidos. Um desses valores é a força – e unidade – na diversidade, incluindo a diversidade religiosa e étnica¹⁸².¹⁸³

Apesar de alguns políticos e autores apregoarem a unidade europeia através da possibilidade da formação de uma federação de Estados, observando as especificidades a partir de um ponto externo ao sistema europeu, que por isso aparenta convergências, cada país está relacionado como em uma rede de suas próprias formas culturais, distintas umas das outras, e por isso autores europeus, como José Tengarrinha fazem a crítica à comparação do processo europeu com outros federalismos¹⁸⁴. Antes de ser comparada a outros processos federalistas, a Europa deve ser observada como um processo de vanguarda mais específico, uma ruptura na tradição internacional.

A busca da identidade comum europeia como uma manifestação comum aos membros do bloco tende a gerar dois tipos de debates. Um deles fundamenta-se na

¹⁸⁰ De um mesmo continente podemos citar: Atenas e sua contribuição para a Democracia ou a participação de Mozart, Beethoven ou Bach na construção da música, Van Gogh ou Picasso para as artes plásticas ou Victor Hugo e Shakespeare na literatura. Mas também podemos citar Hitler, Franco ou Napoleão, e também Auschwitz e as duas Guerras Mundiais. Oposições que envolvem a história do continente europeu como um todo, e que fazem parte da construção europeia de uma maneira mais ampla.

¹⁸¹ MEDINA, João. Símbolos Europeus: breve inventário da simbologia da União Europeia. In A construção da Europa, problemas e perspectivas. Coordenação de Sergio Campos Matos. Lisboa: Edições Colibri, 1999.

¹⁸² “Europe has been at its best when it has identified itself not in terms of artificial barriers – a body of water here, a range of mountains there, a wall of concrete and barbed wire somewhere else – but in terms of universal values, several of which helped to shape what is now the United States. One of those values is strength – and unity – in diversity, including religious and ethnic diversity.

¹⁸³ STROBE, Talbot. A profound partnership. Time Magazine, 11 de maio de 1998, pp. 28.

¹⁸⁴ MEDINA, João. Símbolos Europeus: breve inventário da simbologia da União Europeia. In A construção da Europa, problemas e perspectivas. Coordenação de Sergio Campos Matos. Lisboa: Edições Colibri, 1999.

compreensão de que o futuro da integração será a criação de uma federação europeia, enquanto o outro apresenta a essa ideia uma crítica, pois a federalização da Europa poderia levar ao fortalecimento dos sentimentos nacionalistas, algo que entraria em conflito com o federalismo. Além disso, não se pode deixar de considerar que a Europa de hoje é formada pelos mesmos povos nacionais que anteriormente formaram o Império Romano, o Império Carolíngio ou o Império Austro-Húngaro. Esses mesmos nacionalismos se tornaram forças internas que ajudaram o desmanche dos impérios, formando os Estados multifacetados que a Europa têm em seu território. Um processo que extinga progressivamente os Estados europeus poderia levar ao reaquecimento dos mesmos nacionalismos que contribuíram para o esfacelamento dos antigos impérios. Aos problemas de exacerbação do nacionalismo europeu, a continuidade do exercício do caráter multinacional poderia ser uma solução¹⁸⁵.

Deveremos entender a Europa não no sentido da unicidade, não como uma identidade única, mas múltipla, como uma realidade complexa que só encontra o verdadeiro sentido na sua multinacionalidade¹⁸⁶

A Europa unida na diversidade, seja federalmente ou intergovernamentalmente, continuará a ser um dilema a ser estruturado na medida em que surgem novos atores e novos problemas. Entre eles está um possível ingresso da Turquia, o mais antigo candidato a ingressar na União Europeia.

A obsolescência do quadro institucional europeu

Existem também questões relacionadas com a estrutura das instituições europeias. Quando surgiram os primeiros passos da integração, a estrutura organizacional da

¹⁸⁵ TENGARRINHA, José. Portugal e a Europa: abstrações e realidades nacionais. In A construção da Europa, problemas e perspectivas. Coordenação de Sergio Campos Matos. Lisboa: Edições Colibri, 1999.

¹⁸⁶ TENGARRINHA, José. Portugal e a Europa: abstrações e realidades nacionais. In A construção da Europa, problemas e perspectivas. Coordenação de Sergio Campos Matos. Lisboa: Edições Colibri, 1999, pp. 32.

Comunidade - como os fóruns para representação e processos decisórios - foi criada para atender a um modelo que era composto por seis Estados. Com o desenvolvimento da Comunidade, ampliou-se o número de membros. No entanto, foi pouco modificada ao longo do tempo para adequar-se à nova realidade, com novos membros cada vez mais heterogêneos. O processo decisório da Comunidade era, desde seu início, consensual, pois cada Estado tinha o mesmo peso decisório no sistema, independente do seu tamanho, de sua economia ou de sua população.

Ao longo do desenvolvimento da integração europeia começou a haver atritos entre os membros por disputa de poder e influência no processo decisório. A Alemanha já voltava a delinear-se como um importante líder regional, e a França, nos primeiros alargamentos já começou a posicionar-se de forma a disputar poder com a Alemanha e com outros Estados. Um importante exemplo é a atuação francesa durante o período De Gaulle, que utilizou todo o arsenal político para impedir a entrada da Grã-Bretanha no bloco.

Para que se equalizasse a estrutura decisória da UE com a nova realidade de uma União com vinte e sete membros, existem duas possibilidades. A primeira delas seria que todos os membros entrassem em acordo para implementar a integração plena e um tratado constitucional, o que poderia levar à criação de uma grande Federação Europeia.

Outra possível solução é a criação de um núcleo central de membros – os da Zona do Euro, os fundadores ou as maiores economias – que levariam a integração adiante, de modo a formar como que uma comissão de Estados que tenha controle sobre a dimensão e a velocidade da integração. Realizar uma integração entre diversos Estados, cada um com diferentes estágios de desenvolvimento econômico, populações, ou posicionamentos relativos à cessão de soberania é uma questão delicada. A solução que passa pela formação

de um núcleo central, tem por expectativa que ele possa organizar a velocidade da integração, independente dos interesses dos Estados ou outras questões políticas¹⁸⁷.

A abordagem teórica que fundamentou a criação da integração europeia desde o Plano Schuman contribui de certa forma para o aumento das críticas ao processo. O ato político de colocar sob uma autoridade comum, como por exemplo a Alta Autoridade da CECA, pequenas porções da soberania e das ações e prerrogativas do Estado, é uma das bases da teoria funcionalista, que se constitui como uma abordagem normativa a partir da preocupação em evitar uma nova guerra mundial. Por essa teoria, o sistema internacional se estabiliza pela atuação dos organismos internacionais, e cada um deles exerce uma função específica. A estabilidade internacional viria a partir da ação dessas organizações e da percepção das elites nacionais da necessidade da atuação das organizações internacionais. A confiança dessas elites seria estabelecida com o sucesso das cooperações técnicas e passaria posteriormente à transferência de poder para uma cooperação política sob o controle de instituições. Além de teoria, o funcionalismo se apresenta como uma estratégia de integração¹⁸⁸.

Dessa maneira, ao longo do processo de integração europeu, a construção da Europa se deu a partir de decisões governamentais, com pouca ou nenhuma participação popular nas decisões. Tanto o povo quanto as elites políticas assistiam às mudanças políticas de seus países. Acostumados a o sistema democrático e, principalmente, ao fato de que as barganhas intergovernamentais, no nível Estado-a-Estado, eram influenciadas por grupos sociais domésticos - situação que dá mais poder às elites nacionais e ao povo como um todo -, as decisões governamentais relativas ao desenvolvimento da integração causam

¹⁸⁷ CAMARGO, Sonia. “Quo vadis”, Europa?. Contexto Internacional, vol 26, nº1, jan/jun, 2008.

¹⁸⁸ RAMOS, Leonardo; MARQUES, Sylvia Ferreira; JESUS, Diego Santos Vieira. A União Europeia e os estudos de integração regional. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

contrariedade pelo seu distanciamento dos centros de decisão nacionais. Nesse ponto, pode-se verificar que a construção europeia se deu mais a partir de ideias funcionalistas que iniciativas federalistas. O federalismo é uma das opções propostas como futuro da UE. Não é exatamente uma teoria de integração, sendo mais uma estratégia de integração. A proposta inicial de integração europeia pensada por Monet incluía um federalismo gradual, com a integração primeiramente econômica e posteriormente política dos Estados envolvidos. No entanto, é uma abordagem que tende a deixar as estruturas da integração de forma rígida, diminuindo a flexibilidade necessária frente a um processo que envolve vinte e sete interesses nacionais distintos. Enquanto isso, o funcionalismo apresenta-se tanto como uma teoria quanto uma estratégia de integração.

Nessa teoria, a cooperação internacional levada a cabo por organizações internacionais criaria um mundo mais próspero e estável, uma vez que o Estado é uma organização que deveria ter suas ações constrangidas, em especial, observando-se um passado recente que envolve duas guerras mundiais. Para isso, o poder do Estado deveria ser transferido para uma autoridade supranacional. Nessa teoria, é de fundamental importância a separação das áreas políticas e técnicas, responsáveis pela integração, sendo que as técnicas teriam mais ferramentas para promover a integração, por não estarem conectadas diretamente aos interesses nacionais¹⁸⁹.

Essas definições, em especial as que envolvem a contribuição financeira dos cidadãos, principalmente das economias mais pujantes do bloco, configuram-se como as moedas políticas que mais geraram descontentamento da população, especialmente quando se trata de impostos que são destinados à manutenção da Comunidade ou da estabilização

¹⁸⁹ RAMOS, Leonardo; MARQUES, Sylvia Ferreira; JESUS, Diego Santos Vieira. A União Europeia e os estudos de integração regional. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

das economias menores. Problemas como a imigração - gerada pela livre circulação de pessoas -, que em alguns Estados criou pressão sobre as instituições de bem-estar social, levando a aumento dos gastos públicos e do déficit fiscal, também são contabilizados como fatores negativos que contribuem para a diminuição do apoio público à integração europeia e fortalecem grupos de direita e grupos marxistas, ambos contrários aos avanços do poder de Bruxelas.

O avanço da integração coleciona opositores por acontecer a partir de decisões governamentais, envolvendo apenas parte das elites nacionais¹⁹⁰. E como as principais decisões políticas europeias na maioria das vezes envolvem França e Alemanha, pois, em geral, as lideranças na promoção da integração partem dos dois países, o peso político dos demais membros pode ficar ofuscado.

Levando em consideração o posicionamento histórico das duas lideranças nacionais na dianteira da integração europeia, questões importantes – o Déficit Democrático e outros problemas europeus, como o aprofundamento da integração no bloco – poderiam ser temas adotados para a busca de uma saída pelos líderes mas, com o próprio avanço da integração e o crescimento do número de países envolvidos, o processo decisório torna-se cada vez mais complicado, ocasionando o risco de um impasse. Um problema a impedir o desenvolvimento da Europa Unida pode ser o enfraquecimento das lideranças nos dois países, o que dificulta que assumam a dianteira no processo e levem a integração adiante¹⁹¹.

Outro problema é o tamanho da integração em relação à sua estrutura. O Tratado de Roma criou uma estrutura baseada em apenas seis países, os fundadores, que participavam

¹⁹⁰ Por ser um processo a partir dos acordos entre governos, os grupos opositores o caracterizam como um processo de integração sem democracia, alimentando o clima de descontentamento na população.

¹⁹¹ WOOD, Pia Christina. The Franco-German Relationship in the post-Maastricht Era. In RHODES, Carolyn & MAZEY, Sonia (orgs). The state of the European Union. Vol 3. Building an European polity? Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publications, 1995, pp 221-244.

da CECA naquele período. Toda a União Europeia ainda está baseada nas construções propostas pelo Tratado de Roma e isso dificulta os processos, uma vez que o bloco possui vinte e sete membros na atualidade. As instituições da União Europeia seguem as instituições da Comunidade Econômica Europeia, composta pelo Conselho de Ministros, pela Comissão Europeia e pelo Parlamento Europeu. O principal órgão da integração europeia é o Conselho Europeu, de caráter intergovernamental, formado pelos chefes de Estado e Governo dos membros, que tem por função elaborar trabalhos e executar mandatos atribuídos pelo Conselho de Ministros. Era o órgão que concentrava a presidência da UE até a vigência do Tratado de Lisboa¹⁹².

O problema da estrutura europeia é um dos motivos que alimentam o problema do Déficit Democrático. O alargamento da integração envolve-se com a questão do Déficit Democrático, pois a entrada de novos membros prioriza os interesses nacionais dos Estados já pertencentes ao bloco, em especial as maiores economias, que funcionam como um foco de atração para os cidadãos dos países menos desenvolvidos. A imigração acirra as rivalidades dos Estados e pressiona a priorização dos interesses nacionais, em especial dos contrários à imigração. O acréscimo de novos Estados também aumenta a competição pelos recursos da União que seriam direcionados aos membros. Com isso, aumenta também os lobbies para defender os interesses nacionais, em especial o destino dos impostos da população que são direcionados à União¹⁹³.

No entanto, é a estrutura da UE e seu caráter de inovação que a tornam como um objeto político não identificado.

¹⁹² RAMOS, Leonardo; MARQUES, Sylvia Ferreira; JESUS, Diego Santos Vieira. A União Europeia e os estudos de integração regional. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

¹⁹³ MILES, Lee; REDMOND, John & SCHWOK, René. Integration Theory and the Enlargement of the European Union. . In RHODES, Carolyn & MAZEY, Sonia (orgs). The state of the European Union. Vol 3. Building an European polity? Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publications, 1995, pp 177-197.

A integração europeia – assim como de qualquer outra região – pressupõe a organização conjunta de outros setores de importância capital para o Estado, que devem se coordenar para que o processo de integração não arrefeça, como por exemplo o controle da navegação, projetos de despoluição de rios e mares ou o gerenciamento do tráfego aéreo. São setores em que as atividades não precisam necessariamente de um Estado para serem realizadas, mas que, em um sistema de integração, precisam estar coordenadas para terem eficácia¹⁹⁴. Neste caso, o alargamento da União torna-se um novo problema, pois a entrada conjunta de muitos Estados, como foi o caso dos dois mais recentes alargamentos – 2004 e 2007 – pode tornar a União politicamente inoperante, comprometendo as estratégias existentes da integração, pela quantidade de atores envolvidos. Isso significa que, com novos membros, novos interesses em jogo e novos quadros de disputa de poder, alguns setores da integração podem retroceder para adaptar-se à nova realidade da Europa, ou ficarem inoperantes e impossibilitados de serem reformulados. A esse fenômeno denomina-se *Spillback*¹⁹⁵.

O Déficit Democrático, uma das mais discutidas questões da integração europeia.

O Déficit Democrático é outro fator de problemas para a integração europeia. No entanto, a conceituação de Déficit Democrático é uma tarefa difícil, pois não há uma definição consensual, uma vez que a própria definição de Democracia é ampla, maleável. Além disso, a democracia na UE é diferente das dos sistemas de Estados, de forma que um

¹⁹⁴ CAPORASO, James A. & KEELER, John T.S. The European union and Regional Integration Theory. In RHODES, Carolyn & MAZEY, Sonia (orgs). The state of the European Union. Vol 3. Building an European polity? Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publications, 1995, pp. 29-62.

¹⁹⁵ MILES, Lee; REDOMOND, John & SCHWOK, René. Integration Theory and the Enlargement of the European Union. . In Rhodes, Carolyn & Mazey, Sonia (orgs). The state of the European Union. Vol 3. Building an European polity? Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publications, 1995, pp 177-197.

eventual Déficit Democrático na União Europeia seria distinto daquele possível de acontecer no interior de um Estado¹⁹⁶. A seguir, veremos possíveis visões de um Déficit Democrático europeu.

O primeiro ponto a ser levado em consideração na reflexão relativa ao Déficit Democrático é a relação cidadão-UE. Desde a assinatura do Tratado de Maastricht, vem sendo questionada a legitimidade da União frente aos cidadãos, pois, no âmbito comunitário, muitas decisões são tomadas diretamente pelos governos, sem consulta à população e sem debates, seguindo o mecanismo atual de tomada de decisões e passando por cima de interesses de algumas maiorias dentro do bloco¹⁹⁷.

O processo europeu de integração é, desde seu início, guiado pelos governantes dos Estados-membros. Através da ação deles no Conselho Europeu, os Estados têm como arma principal o poder de veto, pois, ao menos em teoria, Estado nenhum adotaria posicionamento contrário aos seus interesses nacionais. No entanto, a UE estende seu raio de ação para outras esferas da vida dos cidadãos europeus – e o faz juntamente com a modificação do processo de tomada de decisão¹⁹⁸, propondo melhorias sociais e garantias econômicas, de modo que cada vez mais o Estado perde a possibilidade de fixar-se apenas no interesse nacional como uma razão para o veto, diminuindo o rol de ações em que seu uso é possível.

¹⁹⁶ MEDEIROS, Marcelo de Almeida; CAMPOS, Cinthia Regina. União Europeia, reformas institucionais e Déficit Democrático: uma análise a partir do mecanismo de co-decisão. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 52, n. 1, Jun 2009.

¹⁹⁷ GOWER, Jackie & REDMOND, John. Enlarging the European Union. The Way Forward. Burlington: Ashgate, 2000.

¹⁹⁸ Ao longo do processo integrativo da UE, o processo decisório passa de consensual, em que cada Estado tinha um voto e o poder de veto nas questões, para co-decisão. O procedimento da co-decisão envolve o poder legislativo da Comissão Europeia, que remete as matérias para o Parlamento Europeu e este para o Conselho Europeu. A cada modificação do projeto, este volta para a casa que o tinha aprovado anteriormente para uma nova aprovação. Após o parecer positivo do Conselho Europeu, a medida é adotada.

Há uma percepção social do Déficit Democrático europeu. Ela considera que, na União Europeia, não apenas inexistem um Executivo eleito diretamente, um corpo legislativo independente e um sistema de representação pluralista, mas principalmente que há um sistema que falha em prover a equidade e justiça social.¹⁹⁹

Os Tratados e acordos da UE ainda não tratam dos direitos sociais, de saúde ou previdência social, dando aos cidadãos uma impressão de distanciamento democrático. A União prevê uma integração social bastante superficial, especialmente por conta do peso que os próprios Estados dão ao tema, tornando os direitos sociais como prerrogativa praticamente exclusiva da ação estatal²⁰⁰.

O processo de tomada de decisão no interior do bloco só poderia atender às necessidades dos membros ao se constituir enquanto democrático – sendo essa a mais famosa exigência da Comunidade nos momentos de adesão de Portugal, Espanha, Grécia e dos países do Leste da Europa. Desse modo, a democracia na União Europeia depende da democracia da União Europeia, pois não se pode exigir um regime democrático dos membros se o bloco não possuir transparência e participação suficientes.

A integração europeia ainda não se constituiu de forma a traduzir-se em mecanismos de representação cidadã ou de tomada de decisões, faltando um sistema de representação direta dos cidadãos – mais efetivo que apenas o Parlamento, pois este representa prioritariamente os Estados –, a participação da população na eleição do executivo europeu e a ligação do sistema decisório a uma constituição²⁰¹.

¹⁹⁹ MEDEIROS, Marcelo de Almeida; CAMPOS, Cinthia Regina. União Europeia, reformas institucionais e Déficit Democrático: uma análise a partir do mecanismo de co-decisão. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 52, n. 1, Jun 2009, pag. 47.

²⁰⁰ MEDEIROS, Marcelo de Almeida; CAMPOS, Cinthia Regina. União Europeia, reformas institucionais e Déficit Democrático: uma análise a partir do mecanismo de co-decisão. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 52, n. 1, Jun 2009.

²⁰¹ CAMARGO, Sonia. “Quo vadis”, Europa?. Contexto Internacional, vol 26, nº1, jan/jun, 2008.

É por isso que um dos problemas que ampliam a percepção do Déficit Democrático é a analogia feita entre instituições supranacionais e nacionais, pois se espera uma reprodução das relações entre as instituições domésticas para as instituições supranacionais. Tome-se como exemplo a iniciativa legislativa, que no interior dos Estados é do Parlamento, enquanto na UE essa tarefa cabe à Comissão. A ela cabe, ainda, a função de mediadora das relações entre o Parlamento Europeu e o Conselho Europeu.

Mesmo representando prioritariamente os governos nacionais, o Parlamento Europeu é o único órgão em que os membros são eleitos diretamente pela população, num processo eleitoral que ainda é visto como secundário em importância. É possível observar outra crítica à integração, que segue a linha de que como o Parlamento é a única instituição democraticamente representada, não se pode dizer que o arranjo institucional europeu seja democrático, pois não representa os eleitores europeus, ao deixar de prestar contas também por via eleitoral²⁰².

Além disso, os traços culturais de cada um dos membros podem se tornar fatores de complicação no desenvolvimento da integração, caso sejam construídos e mantidos enquanto fundamentalismos culturais. O bloco europeu é multifacetado, não é um grupo homogêneo, nem mesmo em seu início como CECA. É formado por países com culturas distintas, mas que clamam ter raízes comuns. O ingresso de novos membros vindos do leste altera um pouco esse perfil, pois muda a visão de raízes entre os envolvidos. Mas todos os blocos enfrentam esse problema, pois são formados por Estados que vêm de trajetórias históricas, culturais e linguísticas diversas uns dos outros.

²⁰² MEDEIROS, Marcelo de Almeida; CAMPOS, Cinthia Regina. União Europeia, reformas institucionais e Déficit Democrático: uma análise a partir do mecanismo de co-decisão. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 52, n. 1, Jun 2009.

As relações entre União e Estados-membros também podem ser percebidas dentro do viés de um Déficit Democrático. Na União, cada uma das instituições europeias decide com base em uma regra de tomada de decisões diferente (o Conselho decide por maioria qualificada de votos, em algumas situações pelos votos dos membros e em outras por maioria populacional; o Parlamento decide por maioria absoluta e a Comissão decide por maioria ordinária). Os Estados-membros também são atores e juntamente com as instituições interagem entre si e com outras instituições que não as de tomada de decisão no âmbito regional em múltiplas dimensões. Seus atores, Estados e instituições do triângulo de tomada de decisão, têm poder de veto²⁰³. Alguns deles possuem ainda poder de agenda, isto é, são detentores de capital de poder suficiente para direcionar as discussões. Um dos atores europeus com poder de agenda é a Alemanha²⁰⁴.

No entanto, apesar da participação do Estado na tomada de decisões dentro do sistema europeu, a possibilidade das instituições europeias decidirem pelo bloco em nome dos Estados-membros, além do processo de cessão de soberania, criam, dentre os Estados, a percepção de um Déficit Democrático das instituições para com eles. Algo como se os Estados deixassem de participar de tomadas de decisão importantes, que passaram às instituições²⁰⁵.

A União é composta por Estados, mas os Estados-membros teriam cada vez menos voz no desenvolvimento da integração. Entretanto, a integração foi construída a partir de decisões políticas conjuntas dos Estados-membros e as instituições europeias ganharam cada vez mais poder para decidirem por si mesmas em algumas questões-chave para a

²⁰³ Tsebelis define atores com poder de veto como os “atores individuais ou coletivos cujo acordo é necessário para uma mudança do status quo”. In. *Atores com Poder de Veto*, pag 41.

²⁰⁴ TSEBELIS, George. *Atores com Poder de Veto. Como funcionam as instituições políticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

²⁰⁵ TSEBELIS, George. *Atores com Poder de Veto. Como funcionam as instituições políticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

integração como um todo. Apesar dessa grande independência, elas só o fizeram a partir da cessão de poder dos Estados, decidida pelo conjunto deles, durante as reuniões e conferências que ocorreram periodicamente entre os membros.

Dessa forma, a partir de uma observação panorâmica das relações de poder no interior da UE, é possível perceber a existência de uma relação que pode ser caracterizada como Déficit Democrático a partir de alguns focos diferentes. Os cidadãos, acostumados com a dinâmica de democracia no âmbito interno de seus países, veem a UE com estranheza. Para os Estados, é uma nova situação, pois, ao invés de serem os atores principais na tomada de decisões comuns, é uma instituição por eles criada quem passa a decidir.

O fenômeno do Déficit Democrático não atinge apenas as relações União-Estado-cidadão, mas principalmente as relações entre os Estados-membros no interior das instituições de tomada de decisão da UE. É uma ação que fica motivada pela assimetria de poder entre os membros, pois os Estados-membros são iguais entre si, mas têm pesos diferentes no interior do bloco.

O ingresso de doze novos Estados no bloco regional traz uma nova perspectiva para as relações de poder no interior da UE. Pela organização do sistema antes da entrada dos novos membros, uma maneira de manter a igualdade entre os Estados era a igualdade de peso político no momento da tomada de decisões. Cada Estado tinha um voto nos processos e as decisões eram tomadas por unanimidade, dando a cada um deles, mesmo os menores, poder de veto das matérias que a eles seriam prejudiciais. Após a série de alargamentos a leste, parte importante do debate relacionado ao Déficit Democrático passa a ser o poder dos Estados menores e o quanto isso constitui uma distorção da representatividade. Sem uma reforma no processo decisório, os Estados menores têm maior participação nos

processos de tomada de decisão da UE do que proporcionalmente deveriam ter²⁰⁶. Parte desse poder vem do Tratado de Nice.

Um notório eurocético, Attila Ágh, acredita que

existem pelo menos seis estados de tamanho médio na UE-25 (Holanda, Bélgica, República Checa, Grécia, Hungria e Portugal) com potencial de ação de um Estado grande, especialmente por suas coalizões.²⁰⁷

Razões e problemas da integração com os Estados do leste

Uma grande vantagem e ao mesmo tempo um fator de pressão por poder internamente no bloco, está relacionado à estabilidade regional, objetivo que pode incentivar os alargamentos da União. Integrar os Estados vizinhos ao projeto europeu tende a aumentar a segurança militar do continente. Historicamente, as ampliações da integração europeia eram feitas levando-se em consideração, entre outras questões, a expansão da zona de influência soviética e as chances desses Estados-candidatos em se enveredarem por essa influência, aumentando a pressão sobre os países ocidentais.

Os primeiros alargamentos se deram entre Estados com traços culturais próximos, o que leva ao desenvolvimento da ideia de cidadania europeia comum, que tem se tornado menos aplicável após os últimos alargamentos ao leste. Lizt Vieira (1999) apresenta duas noções de cidadania, uma delas inspirada em Locke. Na visão lockiana, o homem é um ser pré-político, pois é uma pessoa privada, externa ao Estado. Já na outra concepção, inspirada em Aristóteles, o indivíduo convive em uma sociedade comunitarista, uma cidadania ativa. A cidadania estaria relacionada ao pertencimento ao Estado-nacional e foi influenciada a

²⁰⁶ Ágh, Attila. Smaller and Bigger States in the EU25: The Eastern Enlargement and Decision-Making in the EU. Perspectives. Review of International Affairs.

²⁰⁷ Ágh, Attila. Smaller and Bigger States in the EU25: The Eastern Enlargement and Decision-Making in the EU. Perspectives. Review of International Affairs, pag. 16. Tradução livre.

partir de contextos históricos, como por exemplo, a reunificação da Alemanha no pós-queda do Muro de Berlim, e também pela cultura nacional. Essa construção do Estado e da sua relação com os cidadãos ficou distanciada com a formação de instituições supranacionais, como é o caso da União Europeia, e agravada com o surgimento de identidades subnacionais, que aumentaram as pressões separatistas dentro dos Estados-nação, em especial com a entrada de novos Estados historicamente distanciados dos países da Europa Ocidental, maioria dos membros do bloco europeu²⁰⁸.

A integração europeia é um processo forte durante o período de conflito Leste-Oeste. Significa um possível seguro, porque ao fortalecer as economias e proporcionar desenvolvimento aos países mais periféricos da Europa Ocidental, evitaria a ascensão das ideias soviéticas. Após o final da Guerra Fria, tem-se um novo cenário. Com o desmantelamento de um inimigo comum, que tinha por função manter a integridade e incentivar a integração entre os membros, o bloco europeu perde o fator externo que o mantinha mais coeso. Novos problemas internos, que antes eram ofuscados pela ameaça da Guerra Fria – uma vez que a Europa, sendo um grande centro comercial, com economias importantes e estando localizada entre as duas superpotências, era uma região em disputa por EUA e URSS – apresentam-se para resolução pelos Estados-membros.

Questões econômicas, financeiras e, principalmente, as que envolvem a saúde econômica dos membros e o mercado interno, desemprego, subsídios, normas trabalhistas, competitividade internacional das indústrias europeias, somadas à escalada da violência nas grandes cidades, das migrações ilegais e do terrorismo internacional, levam a UE a um

²⁰⁸ VIEIRA, Liszt. Cidadania Global e Estado Nacional. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, 1999. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000300001&lng=en&nrm=iso>. access on 19 July 2010

novo planejamento: ampliar fronteiras para garantir estabilidade e mercado consumidor para seus produtos.

O desafio do alargamento está em envolver os Estados ex-soviéticos, que fizeram parte de uma organização social e econômica diversa da tradicional na Europa Ocidental, berço do bloco. No entanto, estes se distanciam cada vez mais da zona de influência russa para serem acolhidos pelo bloco ocidental, economicamente mais desenvolvido. Da mesma forma, ao promover a harmonização dos recém-membros especialmente através de políticas de ação doméstica, com a utilização de recursos da própria União, o bloco europeu diminui as pressões sociais, como os fluxos migratórios – outro problema a ser discutido ainda neste capítulo ²⁰⁹.

O ingresso de doze novos Estados, alguns deles muito populosos, apresenta um problema interno para a UE. Apesar de significarem um grande aumento no mercado interno europeu, as economias do Leste da Europa ainda estão se desenvolvendo e ganhando experiência em operar num sistema capitalista e possuem normas trabalhistas menos rígidas que os Estados de bem-estar europeus, o que poderia atrair a migração das indústrias para essa região, acentuando o desemprego que cresce nos países do continente.

As empresas e indústrias nacionais contribuem com impostos para os governos. Esses impostos têm por finalidade o financiamento dos gastos públicos na manutenção das políticas de bem-estar social europeu, além da estabilização econômica propiciada pela entrada de capitais nos sistemas financeiros dos Estados. A saída dessas empresas dos países europeus tenderia a gerar desemprego em economias que já estão em declínio desde a diminuição da competitividade internacional – agravada com a entrada no mercado da

²⁰⁹ WOOD, Stephen. Is the Enlargement of the European Union a Beneficial Investment for Germany? In *Political Science Quarterly*, Vol. 118, No 2 (Summer, 2003), pp. 281-306. Published by The Academy of Political Science

China – e do envelhecimento da população, que onera os sistemas previdenciários, diminuindo os investimentos do Estado em bem-estar social.

O desemprego enfatiza a diminuição dos índices econômicos do Estado, tem por consequência um aumento da criminalidade nos países centrais e incentiva, na população, o aumento da xenofobia e do preconceito. Para a população europeia, a criminalidade viria do estrangeiro, em especial do europeu do leste. A xenofobia é uma das questões-chave que explica o aumento da violência em diversos países europeus.

A dinâmica institucional: doméstico X comunitário

O alargamento amplia a ação do *spillover*²¹⁰ para as instituições, que tiveram uma expansão de seu poder de atuação. Quanto mais a União se amplia, mais necessidade de reformas institucionais ela tem. O próprio Ato Único Europeu é uma prova disso, assinado em 1986 como a primeira revisão do Tratado de Roma, quando as Comunidades Europeias já contavam com doze Estados-membros, após a adesão de Portugal e Espanha²¹¹.

O próprio alargamento é um problema para o desenvolvimento da União Europeia. Desde seu início, a Comunidade Europeia foi construída com o intuito de formar uma comunidade pan-europeia, legitimada pela ideologia liberal-democrática²¹². Em especial os principais problemas aparecem quando se trata de políticas de estabilização econômica. O repasse orçamentário da UE é, por si só, um problema. Os países centrais, grandes economias, contribuem com porcentagens maiores para o orçamento da UE, mas a maior

²¹⁰ Spillover é uma expressão que exemplifica um fenômeno que foi percebido durante os primórdios da integração europeia. Significa um transbordamento da integração para outras áreas da economia, e em seguida, da política, da sociedade, da cultura. O spillover mostra que o sucesso da integração tende a exigir que outras áreas se integrem para que os ganhos com a integração inicial possam ser ampliados.

²¹¹ Portugal e Espanha passam a fazer parte das Comunidades Europeias em janeiro, e em fevereiro do mesmo ano é assinado o Ato Único Europeu, que estabeleceu as adaptações necessárias para o bom funcionamento do mercado interno.

²¹² Schimmelfennig, Frank. The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union. *International Organization* 55, 1, Winter 2001, pp. 47-80.

parte do Fundo vai para os Estados que estão nas fronteiras do bloco, com a consequente estabilização dessas fronteiras. A princípio, eram Portugal, Espanha e Grécia, mas, após 2004, o ingresso de novos países impõe mudanças à ajuda do Fundo, que desloca para a Europa do Leste os valores para a harmonização econômica dos membros.

O impacto dos alargamentos da UE variou ao longo da história da integração e dependeu também das diversas realidades presentes em cada um dos Estados-membros, além de fomentar reações governamentais. Temos como exemplo o ingresso da Grã-Bretanha que foi dificultado pela França de De Gaulle ou as entradas da Grécia e de Portugal e Espanha, que aumentaram as demandas orçamentárias nacionais sem oposição significativa dos demais membros ou sobrecarga financeira do bloco. Ao contrário, o ingresso dos países da Europa Central gerou oposição de parcela da população dos Estados-membros.

Ao mesmo tempo, a adesão de Áustria, Suécia e Finlândia foi considerada favorável para as principais economias do bloco, como a alemã, a francesa e a inglesa. É possível observar que a entrada de algumas economias é vantajosa para o bloco, ao passo que outras trazem problemas²¹³.

O alargamento da União tem um importante papel na política alemã, pois é uma questão que envolve diversos interesses nacionais e a entrada de certos países pode trazer grandes resultados positivos para a Alemanha a curto prazo. Alguns outros Estados podem, ao contrário, ter consequências negativas para a maior economia da região. É um processo que envolve consequências tangíveis, como segurança externa e estratégia, política doméstica e internacional, economia e comércio, mas também está relacionado a questões

²¹³ WOOD, Stephen. Is the Enlargement of the European Union a Beneficial Investment for Germany? In *Political Science Quarterly*, Vol. 118, No 2 (Summer, 2003), pp. 281-306. Published by The Academy of Political Science.

intangíveis, como a opinião pública, favorável ou contrária ao projeto, e que se tornam questões de excepcional importância no desenvolvimento da integração por envolver estímulos à sua extensão ou ao controle dos passos da União²¹⁴.

Historicamente, os alargamentos da União Europeia apontavam previsões otimistas, que não se concretizaram. Uma delas foi a reunificação da Alemanha após a queda do muro de Berlim, que em teoria não deveria impor custos à Alemanha Ocidental ou aumentar as taxas de desemprego. No entanto, a transferência de pagamentos para o leste consumiu por volta de 100 bilhões de marcos alemães por ano²¹⁵; outro exemplo é a moeda única, que criou uma expectativa de transformar a Europa em uma economia forte, mas desde o início do euro aconteceram ataques especulativos à moeda europeia; um terceiro exemplo se caracteriza pela expectativa de aumento do *spillover* positivo para outras áreas, de modo a desenvolver na Europa um sentimento de identidade pan-europeia. São projetos que ainda não se desenvolveram conforme o esperado²¹⁶.

Importantes áreas governamentais, tais como política doméstica e internacional e segurança internacional, são influências não materiais a favor da integração, atuando como um apoio ao processo de alargamento da União Europeia. Mas outras áreas, como a de economia e comércio, ou a política econômica, frequentemente envolvem aprovação ou

²¹⁴ WOOD, Stephen. Is the Enlargement of the European Union a Beneficial Investment for Germany? In Political Science Quarterly, Vol. 118, No 2 (Summer, 2003), pp. 281-306. Published by The Academy of Political Science

²¹⁵ WOOD, Stephen. Is the Enlargement of the European Union a Beneficial Investment for Germany? In Political Science Quarterly, Vol. 118, No 2 (Summer, 2003), pp. 281-306. Published by The Academy of Political Science

²¹⁶ WOOD, Stephen. Is the Enlargement of the European Union a Beneficial Investment for Germany? In Political Science Quarterly, Vol. 118, No 2 (Summer, 2003), pp. 281-306. Published by The Academy of Political Science

reprovação pública e devem ter seus impactos considerados ao analisar a ampliação da integração²¹⁷.

Aparentemente, a integração europeia envolve mais o quanto cada governo contribui para a formação da legislação europeia e o quanto essa legislação interfere nas atividades governamentais domésticas. Ao invés de questões importantes, como a União Monetária, os grupos nacionais priorizam discutir questões menores, como a uniformização de práticas de vendas de medicamentos com ou sem receita médica ou a utilização de marcadores para informar o consumidor da existência ou não de organismos geneticamente modificados num alimento na gôndola do supermercado²¹⁸.

O problema principal, neste caso, é o que se passa no interior dos países que fazem as maiores contribuições, mas que, na prática, não recebem retorno proporcional. E o destino dos impostos nacionais repassados à UE, que são pagos pelos cidadãos, podem ser questionamentos presentes na opinião pública²¹⁹. Os alargamentos reforçam a necessidade de redistribuição do orçamento da União, que passa a contar com novos membros a pagar impostos, mas também a receber os valores. Às economias maiores, os alargamentos trazem necessidade de reformas no sistema fiscal europeu. As reformas que redistribuem os custos da manutenção da integração com outras economias costumam ser vantajosas e

²¹⁷ WOOD, Stephen. Is the Enlargement of the European Union a Beneficial Investment for Germany? In *Political Science Quarterly*, Vol. 118, No 2 (Summer, 2003), pp. 281-306. Published by The Academy of Political Science

²¹⁸ Mazey, Suzan & Richardson, Jeremy. *Promiscuous Policymaking: The European Policy Style?*. In Rhodes, Carolyn & Mazey, Sonia (orgs). *The state of the European Union. Vol 3. Building an European polity?* Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publications, 1995, pp.337-360.

²¹⁹ Snidal, Duncan. *Relative Gains and the Pattern of International Cooperation*. In *The American Political Science Review*. Vol 85, nº 3 (Sep., 1991), pp. 701-726.

recebem mais apoio pela população local. Por isso poderíamos defender a ideia de apoio ao alargamento com as preferências de cada um dos membros²²⁰.

O alargamento da União também se torna uma questão controversa entre os membros, pois longe de constituírem um cenário de ganha-ganha – em que todos os atores são beneficiados pelas decisões interativas dentre eles – envolve políticas internas de cada um dos Estados, como gastos com bem-estar social e taxas de desemprego em um acordo que prevê a livre circulação de pessoas. Um estímulo às migrações que é de interesse das grandes economias, uma vez que facilita o provimento da mão de obra necessária.

No entanto, a livre circulação de pessoas entre os países do bloco pode sobrecarregar os sistemas de auxílio público de países que adotam o sistema de Estado de bem-estar social, especialmente nas economias mais desenvolvidas, que são atratoras de mão de obra.

Esses problemas não são específicos da União Europeia. Todos os demais blocos enfrentam dificuldades similares a estas, pois o mundo está organizado dessa forma e as dificuldades são praticamente as mesmas.

Reflexos da crise financeira internacional

A questão econômica não é uma dificuldade nova na integração europeia. Já na década de 60, quando a integração ainda caminhava em pequenos passos, ela, assim como as relações comerciais entre os membros – além da preocupação com países terceiros – já permeavam as discussões. Ao olhar as taxas de crescimento da produção industrial europeia durante os anos 60, é possível inferir que o mercado comum não contribuiu

²²⁰ WOOD, Stephen. Is the Enlargement of the European Union a Beneficial Investment for Germany? In Political Science Quarterly, Vol. 118, No 2 (Summer, 2003), pp. 281-306. Published by The Academy of Political Science

significativamente para o crescimento econômico dos seis países envolvidos, que enfrentavam dilemas como o ingresso de novas e fortes economias, como a britânica. Duas preocupações relacionadas são a eliminação das barreiras alfandegárias, que poderiam aumentar a discriminação contra produtos oriundos de países terceiros, e o aumento de preços, que limitariam o crescimento das exportações diminuindo as margens de lucros dos empresários europeus e, conseqüentemente, o produto nacional bruto²²¹.

No primeiro semestre de 2010, como resultado da crise internacional de crédito que abalou os sistemas financeiros internacionais, o mundo assistiu ao governo grego assumir que com o déficit fiscal que assolava o país, as contas públicas estavam comprometidas. Outros países da Europa também possuem déficits estruturais grandes, e a Comissão Europeia e o FMI apontam como saídas o corte de gastos, principalmente com previdência, e o aumento de impostos.

A necessidade de reestruturação da dívida grega gerou diversas manifestações no continente. As medidas de austeridade fiscal propostas pelo governo como meio de diminuir o déficit levaram a greves, protestos, até mesmo a boicotes dos consumidores aos produtos alemães. A Alemanha criticou a ação, mas se posicionou contrariamente às propostas de ajuda financeira à Grécia para que ela pudesse sanar seu déficit fiscal.

Mas essa crise internacional não nasce diretamente entre os países do bloco europeu, uma vez que surge como um problema do contexto internacional. O pós-Guerra Fria constitui-se de um período de acirramento da globalização em diversos setores do sistema, dividido entre outros focos da mesma globalização e levando a economia mundial a um período de grandes incertezas.

²²¹ BALASSA, Bela. European integration: Problems and Issues. In: The American Economic Review, vol 53, nº 2, Papers and Proceedings of the Seventy-Fifth Annual Meeting of the American Economic Assosiation (may, 1963).

A globalização financeira, um dos elementos do período que engloba o final do século XX e as primeiras décadas do século XXI, constitui-se na busca pela criação de um mercado financeiro global e no aumento do fluxo de capitais entre os países, através da desregulamentação financeira. Isso leva a um aumento da concorrência entre os bancos e à queda das margens de ganhos das intermediações financeiras. Com menores ganhos, instituições financeiras menores tendem a ser engolidas pelas maiores, culminando numa tendência de conglomeração financeira.

Uma das consequências da conglomeração financeira é a instabilidade da economia mundial. Um olhar keynesiano diria que estas instabilidades são resultados “da própria forma de operação dos mercados financeiros em um sistema no qual não existe uma estrutura de salvaguarda”²²², isto é, são respostas do sistema internacional ao mercado financeiro que opera sem regulamentação adequada.²²³

A crise da economia internacional que se instalou nos países centrais do planeta se torna crucial para a Europa, não apenas por se caracterizar como um período que apresentou instabilidades no sistema internacional, mas também por envolver uma situação prática que é nova para a teoria econômica: a existência de uma moeda única para treze dos Estados-membros²²⁴. Nesse caso, a crise econômica passa a ameaçar também a integração europeia, em especial “a sobrevivência da moeda única, que desaparecerá se o preço da sua permanência for a pobreza e o desemprego na periferia da Europa”²²⁵.

²²² Dossiê da Crise II. Agosto de 2010, apresentação pp. 2 e 3. Disponível em <http://www.ppge.ufrgs.br/akb>, acesso em 02 de dezembro de 2010.

²²³ Dossiê da Crise II. Agosto de 2010, apresentação. Disponível em <http://www.ppge.ufrgs.br/akb>, acesso em 02 de dezembro de 2010.

²²⁴ Sítio-web European Commission: Economic and Financial Affairs. http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/euro_area/index_en.htm Acesso em 13 dez 2010.

²²⁵ CARVALHO, Fernando J. Cardim de. A crise econômica internacional em 2010: uma avaliação a meio do caminho. In: Dossiê da Crise II. Agosto de 2010, pág 15.

É possível observar o estabelecimento de algumas dessas instabilidades econômicas no processo conhecido como “Crise dos PIIGS”. Acirrada a partir de

problemas relacionados à rigidez nas políticas macroeconômicas e as assimetrias nas realidades econômicas na Zona do Euro, entre países com condições estruturais bastante diferenciadas, gerando um problema crônico de competitividade externa, uma vez que a adesão ao euro eliminou a possibilidade de se usar a desvalorização do câmbio como instrumento de política econômica²²⁶.

Assim, a crise que surge a partir da falência do banco Lehman Brothers em 2008 atinge patamares amplos do sistema internacional, ao caminhar para uma paralisação das operações entre bancos, além de provocar o aumento da desconfiança dos investidores nos sistemas financeiros, o que influenciou negativamente os mercados de ações, câmbio, derivativos e de crédito. Pode-se considerar a crise de 2008 como uma crise do modelo neoliberal, que mostra a existência de dificuldades e problemas para a auto-regulação dos mercados. No entanto, o mercado procurou rapidamente converter esta dívida privada em dívida pública, colocando o foco nos desequilíbrios fiscais e no estoque de dívida pública de alguns países²²⁷.

Ações internas na Europa visando à contenção da crise estão em andamento. São políticas de sustentação de liquidez e de incentivo a setores específicos, com o objetivo de retomar a demanda e enfraquecer a tendência de retração frente a uma crise que envolve o aumento das taxas de desemprego e mergulha as economias em períodos de incerteza ou de excesso de endividamento. A grande exceção é a Alemanha, que optou por baratear seus produtos de exportação ao invés de incentivar a ampliação da demanda. Essa estratégia

²²⁶ Dossiê da Crise II. Agosto de 2010, apresentação pag. 5. Disponível em <http://www.ppge.ufrgs.br/akb>, acesso em 02 de dezembro de 2010.

²²⁷ FARHI, Maryse. Double Dip: A recuperação econômica em questão. In: Dossiê da Crise II. Agosto de 2010.

culminou na geração de superávits na economia interna, apoiada em constantes déficits da periferia da Zona do Euro²²⁸.

A periferia da Zona do Euro constitui-se de Portugal, Irlanda, Grécia e Espanha. Alguns analistas acrescentam também a Itália, formando o grupo apelidado pejorativamente de PIIGS²²⁹. Os PIIGS empobrecem progressivamente com as políticas de ajuste fiscal, que são as reações à crise possíveis de serem tomadas por eles, uma vez que as políticas monetária e cambial, após a criação do euro, são de responsabilidade do Banco Central Europeu.

Os PIIGS mergulham na crise internacional após a resolução das turbulências econômicas interbancárias, no ano de 2009. Essa segunda fase da crise tem início com a não disponibilidade do mercado em ampliar as proporções das dívidas públicas em suas carteiras. Nesse momento, se ampliam as dívidas públicas e os déficits fiscais dos países desenvolvidos e, com a pressão direcionada a partir dos agentes financeiros internacionais para os governos dos países de centro, acontece o enfraquecimento dessas economias, em especial dos PIIGS²³⁰.

Com menos instrumentos para gerenciar a crise, os PIIGS estariam como que condenados ao empobrecimento. Isso poderá incorrer em problemas futuros para a Alemanha, pois o empobrecimento das regiões ao redor do país traz diversas consequências²³¹. Uma delas é o fluxo migratório. Pelas regras da integração europeia é livre o fluxo de pessoas. A desaceleração econômica transforma-se em incentivo para a migração para outra economia com maior pujança: sair de um Estado com uma economia

²²⁸ CARVALHO, Fernando J. Cardim de. A crise econômica internacional em 2010: uma avaliação a meio do caminho. In: Dossiê da Crise II. Agosto de 2010.

²²⁹ PIIGS foi um trocadilho criado com a palavra *pig*, que em inglês significa “porco”.

²³⁰ Dossiê da Crise. Double Dip: A recuperação econômica em questão.

²³¹ CARVALHO, Fernando J. Cardim de. A crise econômica internacional em 2010: uma avaliação a meio do caminho. In: Dossiê da Crise II. Agosto de 2010.

mais fraca, com índices de desemprego maior, para tentar a vida em um Estado mais desenvolvido.

No caso europeu, o maior atrator de pessoas é a Alemanha. O aumento no fluxo de migrações transforma o cenário interno do país. Há um temor com relação ao aumento do desemprego, com a chegada de mais mão de obra (geralmente disposta a trabalhar por salários mais baixos que os pagos aos cidadãos nacionais) e um aumento de gastos públicos para a manutenção do estado de bem-estar-social etc., onerando os gastos públicos alemães com um grande número de estrangeiros.

Lado a lado com o aumento do fluxo migratório, a desestruturação econômica dos países fronteiriços da Alemanha gera instabilidade para o país, pois a desaceleração aumenta os níveis de desemprego e pobreza, o que interfere na segurança pública dos Estados – não só daqueles que estão com suas economias em declínio, mas também de seus vizinhos.

Além de problemas internos com a entrada de imigrantes em grandes quantidades nas economias mais centrais, os países sofrem com a saída de empresas para Estados com menores índices de regulamentação em busca de maiores margens de lucro. Dessa forma, Alemanha, França e Inglaterra, por exemplo, encontram-se em uma dinâmica de atração de mão de obra imigrante e expulsão de indústrias e postos de trabalho. Novamente, o imigrante torna-se um elemento de acirramento da crise ao pressionar as economias centrais, já enfraquecidas pela saída de empresas. Com isso, problemas sociais se agravam e a percepção da população local culpa o imigrante pelo enfraquecimento da economia e pelo aumento das taxas de inflação ou de desemprego, aumentando os casos de xenofobia.

A integração entre os países europeus coloca-os em um círculo vicioso com relação a estes problemas e preocupações sociais derivados da crise internacional. A partir dos

modelos neoliberais – justamente os causadores da crise –, a solução do problema passa por medidas de contenção de gastos públicos. Isso gera novas dificuldades sociais, como a diminuição dos gastos das famílias, o que leva à recessão econômica e ao aumento do desemprego.

“A preocupação prematura com os déficits públicos e o crescimento da dívida pública interna em países como os Estados Unidos e da Europa Ocidental podem levar a uma nova contração econômica”²³², que já está sendo observada entre os PIIGS, forçados pelos países mais centrais a trilharem este caminho. Isso leva a um crescimento das incertezas, no curto e médio prazos, quanto à estabilidade política da região, pois a tendência de desaceleração econômica está acompanhada pelo aumento das taxas de desemprego, pelo aumento da pobreza e da marginalidade da população, pela diminuição dos gastos públicos com promoção social. Dessa forma, a progressiva diminuição da qualidade de vida da população envolve também um aumento da criminalidade, enquanto o aumento das taxas de desemprego leva a uma ampliação do fluxo migratório para outros países do bloco europeu, desestabilizando os sistemas de seguridade social nesses locais. Em um conjunto político organizado da maneira em que está constituída a União Europeia, a desaceleração econômica em um dos membros afeta negativamente a estabilidade dos outros. Se o país em questão também fizer parte da Zona do Euro, a preocupação deverá ser ainda maior, pois as ferramentas monetárias são comuns com outros Estados do bloco²³³.

Possíveis saídas da crise poderiam ser observadas a partir da coordenação de políticas na Europa, como juros mais baixos; ações que estimulem o comércio internamente

²³² CARVALHO, Fernando J. Cardim de. A crise econômica internacional em 2010: uma avaliação a meio do caminho. In: Dossiê da Crise II. Agosto de 2010, pag. 15.

²³³ CARVALHO, Fernando J. Cardim de. A crise econômica internacional em 2010: uma avaliação a meio do caminho. In: Dossiê da Crise II. Agosto de 2010.

no continente europeu ou até mesmo a reestruturação da dívida grega no euro. Da mesma forma, o futuro da tendência à globalização financeira depende das ações de contenção da crise e das sequelas que serão geradas desse processo. Pois os instrumentos que têm sua utilização incentivada pelos organismos internacionais causarão, em sua maioria, diminuição do crescimento a curto prazo dos Estados envolvidos.

Ao mesmo tempo em que a Europa discute a formulação de um novo mecanismo – dessa vez permanente – que substitua o Fundo de Estabilidade, com €440 bilhões, criado para evitar uma disseminação dos efeitos da crise da Grécia, outros membros da UE estão passando perto da crise econômica. No final do segundo semestre de 2010, a Irlanda passou por turbulências econômicas e é atendida pelo Fundo Europeu de Estabilização. Também a Itália pode estar economicamente comprometida devido ao endividamento de seu setor público.

A projeção de endividamento do setor público da Itália era de 120% do seu PIB. As orientações das instituições multilaterais ligadas ao sistema financeiro internacional – como a OCDE e o FMI – indicam restrições fiscais e austeridade econômica como propostas para saída da crise e, principalmente, como forma de tranquilizar o mercado. Esses fatores, somados, podem levar a Itália a uma crise semelhante à da Grécia. A preocupação é com os desequilíbrios econômicos e financeiros presentes nos dezessete países da Zona do Euro²³⁴. Há, dessa maneira, além da preocupação com a Irlanda, um novo temor no sistema internacional com relação à Itália.

²³⁴ Jornal Valor Econômico, de 14 de dezembro de 2010. Reportagem intitulada: “Mercados temem que paralisa política na Itália afete confiança” e “OCDE pede à Europa corte de salários e mais redução do gasto público”.

Algumas considerações

O processo de integração europeu envolve-se com questões problemáticas, advindas da diversidade de interesses de cada um dos Estados-membros. Quanto mais a UE se expande, mais são criadas novas demandas e exigências de novos membros. Além disso, o envolvimento dos Estados com a tomada de decisões no processo europeu, distanciando os cidadãos do processo de tomada de decisões em questões como política externa ou política agrícola, traz uma percepção ao cidadão de isolamento, diferentemente dos processos nacionais, em que há uma proximidade mais palpável do cidadão com seu representante.

As interações econômicas entre os Estados e as flutuações financeiras do sistema internacional também influenciam nas relações entre os membros e no desenvolvimento ou estagnação do processo. Alguns problemas encontrados na UE também são parte das consequências dos alargamentos, como imigração massiva e ilegal, o reaparecimento de barreiras comerciais e freios a investimentos, a piora e espalhamento dos problemas climáticos, o aumento das forças políticas extremistas em busca do retorno de regimes autoritários e também alianças potenciais dos países da Europa Central com a Rússia. Uma das formas de consolidar a estabilidade no Leste é exatamente assegurar que o Leste não se “dirija” ao Oeste, principalmente através das imigrações ilegais.

Não só a questão da aprovação popular ao ingresso de novos membros afeta decisivamente a Alemanha, mas também há uma consequência que indiretamente afeta as populações nacionais, pois o ingresso de novos membros define uma nova orientação da Europa como um todo na questão do orçamento da União. As reformas necessárias para a adequação da União para um novo número de componentes, como consequência indireta do alargamento, redistribuem os custos financeiros não só da manutenção da estrutura

européia, mas também da manutenção da estabilidade da região ao proporcionar aos novos membros condições econômicas similares aos já antigos. A redistribuição dos custos da integração e de manutenção da estrutura europeia é vantajosa para a Alemanha, pois diminuiria seu peso nas contribuições europeias e, em consequência, aliviaria seu esforço financeiro, deixando margem para direcionamento do orçamento alemão para a realização de políticas domésticas²³⁵.

²³⁵ WOOD, Stephen. Is the Enlargement of the European Union a Beneficial Investment for Germany? In *Political Science Quarterly*, Vol. 118, No 2 (Summer, 2003), pp. 281-306. Published by The Academy of Political Science.

Capítulo 4 – Perspectivas para a União Europeia

Quais caminhos a integração europeia deverá tomar? A partir deste questionamento, a UE apresenta-se como em uma bifurcação: a principal discussão sobre as perspectivas futuras da integração europeia fundamenta-se na dicotomia entre aprofundar a integração ou alargar as fronteiras, aumentando o número de membros. Dentro dessas possibilidades, temos, na questão do alargamento, a necessidade de definição das fronteiras do bloco, isto é, quem pode entrar e por quê. Caminhando conjuntamente, existe ainda a preocupação sobre como ficará o desenho institucional europeu, que com o alargamento deverá reformular suas instituições e com o aprofundamento da integração entre os já membros, deverá escolher entre ampliar as questões mais institucionais, a política comum e a Zona do Euro ou ampliar o mercado único, focando a UE num sistema muito mais economicista.

Não existe uma ordem específica em que esses caminhos devem ser trilhados. As opções de desenvolvimento da integração com que a UE se depara não são mutuamente exclusivas. Elas podem evoluir ao mesmo tempo, ou em seguida, uma da outra. Cada uma delas tem características próprias, enfrenta oposições diversas e traz contribuições específicas para a integração. No entanto, nenhuma delas é completa, capaz de deixar o processo de integração fechado. Conforme veremos mais adiante, a União Europeia pode escolher entre aprofundar a integração ou ampliar seu número de membros, mas cada uma dessas escolhas se completará com o desenvolvimento da outra característica.

A Europa não é algo que se descubra, mas uma missão – algo a ser produzido, criado, construído. E é preciso muita engenhosidade, sentido de propósito e trabalho duro para realizar essa missão, talvez um trabalho sem fim, um desafio eternamente a ser vencido, uma expectativa jamais alcançada²³⁶.

²³⁶ BAUMAN, Zygmunt. Europa. Uma aventura inacabada. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2006, pp.8.

Tomando como base esses questionamentos que envolvem todo o sistema de Estados, os acontecimentos internacionais e a movimentação europeia como reação a esses acontecimentos, o futuro da Europa pode ser pensado em termos de um desafio a ser enfrentado, uma construção que necessitará estar sempre em constante atualização e que, independente do caminho percorrido não terá seu impasse solucionado, seja no âmbito político, da relação com as identidades, com o pertencimento ao bloco, com o significado do que é ser europeu, seja no âmbito econômico, a partir da resolução da implantação de um mercado mais abrangente, do estabelecimento de tarifas alfandegárias e de processos bancários comuns ou harmonizados. Todas essas opções têm como ponto de partida os alargamentos da União e envolvem problemáticas que podem definir os rumos da política mundial de acordo com o posicionamento estratégico escolhido pelo bloco.

De certo modo, a União Europeia caminha impulsionada pela solução dos problemas criados por sua própria dinâmica²³⁷, que só é conhecida a partir do desenvolvimento de uma próxima etapa da integração. Todo momento é o momento de solucionar qual seria o próximo passo. Hoje o processo decisório europeu relaciona os interesses dos Estados-membros como um mínimo denominador comum²³⁸. Isso significa que o processo decisório não será estabilizado enquanto não atender a um mínimo de objetivos dos membros, combinado com o mínimo possível de concessões que estes

²³⁷ AMACHER, Korine. Quelle identité pour l'Europe? In Jusqu'où ira l'Europe? AMACHEUR, Korine e LEVRAT, Nicolas (Ed.). Bélgica: Bruylant Academia s.a, 2005.

²³⁸ TSEBELIS, George. Atores com Poder de Veto. Como funcionam as instituições políticas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

Estados precisem fazer²³⁹. E essas opções de negociação tendem a ficar cada vez mais restritas com o aumento do número de membros²⁴⁰.

Para enfatizar os alargamentos, a UE necessita definir quais são as fronteiras do bloco. Um projeto político que conta com a terceira maior população do planeta – de acordo com as Tabelas 1 (antes dos alargamentos de 2004 e 2007) e 2 (após os alargamentos a leste) – e que tem adiante a tarefa de definir seus limites, para então poder decidir até onde poderá ir e por quê. A resolução de onde começa e onde acaba a Europa é um projeto importante no desenvolvimento da integração. Ela envolve questões como a segurança, pois ao definir as fronteiras pode-se fazer investimentos para estabilização de vizinhos de acordo com a política europeia de vizinhança²⁴¹; e envolve também questões como o mercado interno, em que a definição do tamanho do mercado influencia as políticas econômicas de cada um dos membros, as políticas de estabilização da UE, a gestão dos Fundos de Coesão e Estrutural da União, além dos impactos em que o fluxo de pessoas, as diferenças culturais e de legislação podem causar nos países já integrados.

²³⁹ O mínimo denominador comum é uma expressão matemática que significa o menor número inteiro que pode dividir dois ou mais números. Neste caso, significam os alcances mínimos a que as negociações devem chegar.

²⁴⁰ A UE conta atualmente com 27 Estados-membros. Existe a expectativa de que a UE se amplie futuramente e possa chegar a um número de por volta de 30 Estados-membros. Croácia, Islândia, Macedônia e Turquia são Estados que já postularam seu desejo de adesão. Se os quatro forem aceitos, a UE será, no futuro, um grupo de 31 membros.

²⁴¹ A Política Europeia de Vizinhança consiste em um braço da Comissão para os Alargamentos da União, com o objetivo de reforçar a segurança, a prosperidade e o desenvolvimento das regiões que fazem fronteira com os Estados-membros da União. Disponível em: http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17007_pt.htm, acesso em 21 de dezembro de 2010.

Tabela 3 - População da EU-15 e de cinco outros países em 2003, calculada em milhões de

peças²⁴²

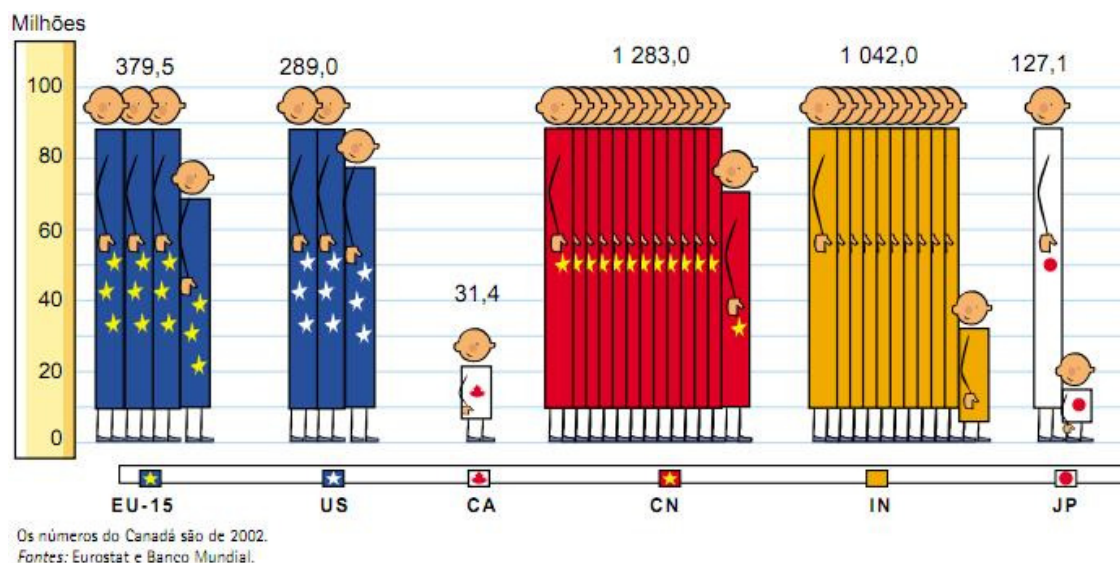


Tabela 4 - População em milhões, 2007²⁴³

País	População (milhões)
China (CN)	1 321.8
Índia (IN)	1 129.9
EU-27	495.0
Estados Unidos (US)	301
Rússia (RU)	141.4
Japão (JP)	127.4

Os números relativos à UE 27 dizem respeito a 1 de Janeiro de 2007. Os números relativos aos outros países dizem respeito a meados de 2006.
Fontes: Banco Mundial, Eurostat e www.census.gov

Antes de formatar um conceito de quais os limites do alargamento, a UE precisa definir o que é a Europa, o que é o europeu, qual a essência do europeu, como ele se define,

²⁴² Fonte: Fatos e números essenciais sobre a União Europeia e os Europeus, disponível em: http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu_glance/44/pt-1.pdf, acesso em 22 de dezembro de 2010.

²⁴³ Fonte: Fatos e números essenciais sobre a União Europeia e os Europeus, disponível em: http://europa.eu/abc/keyfigures/sizeandpopulation/howmany/index_pt.htm#chart4, acesso em 21 de dezembro de 2010.

se forma, enfim, é preciso construir uma identidade europeia. As relações de identidade, pertencimento e nacionalidade caminham lado a lado à ideia de democracia, à busca pela legitimidade e às questões envolvendo a essência do que é a Europa. O ingresso de novos membros interfere no desenvolvimento do conceito de pertencimento, na busca pela proximidade cultural que justifique uma integração ampla como a europeia – a integração que envolve diversos setores desde econômicos até políticos e monetários, e que busca uma harmonização dos sistemas de educação, através do Protocolo de Bologna²⁴⁴.

A definição dos limites do alargamento influencia no caminhar da integração. Observando o mapa da Europa (Figura 3), é possível perceber que após o alargamentos de 2004 e 2007, as fronteiras a leste do bloco tocam Moldávia, Ucrânia, Belarus e Rússia. São Estados culturalmente bastante diferentes e que guardam uma influência russa muito forte. Os Estados do norte da África também são fronteiras, mas imaginá-los como possíveis alvos de um novo alargamento distancia o projeto europeu de um núcleo de integração com raízes comuns²⁴⁵.

²⁴⁴ O Protocolo de Bologna é o processo de unificação das estruturas curriculares de cursos nas universidades em território europeu, de modo a possibilitar o aproveitamento de disciplinas cursadas em países diferentes, fomentando o intercâmbio cultural entre estudantes, o que fortaleceria a integração europeia ao promover um maior contato com as culturas dos Estados-membros.

²⁴⁵ Embora parte da Espanha tenha características culturais árabes bastante fortes, o temor europeu do enfraquecimento das culturas nacionais a partir da entrada maciça de imigrantes dos países do sul do mundo torna-se paulatinamente mais forte, corroborando com a tendência de vitória eleitoral dos partidos de extrema direita.

O processo de alargamento relaciona-se diretamente com o desenvolvimento da integração e com a definição de quais destinos a Europa deve buscar. Uma vez que o Estado torna-se membro, seus cidadãos têm mais facilidades no deslocamento territorial para outros Estados europeus. Além disso, semelhanças culturais, sistemas de governo com características mais próximas e economias com graus similares de crescimento geram facilidades não só no relacionamento entre os cidadãos, mas também no gerenciamento dos processos de troca comercial.

A aceção de até onde será possível um desenvolvimento do projeto europeu passa pela limitação da indefinição do que deve ser a União Europeia para que ela deixe, primeiramente, de ser um *Objeto Político Não Identificado*²⁴⁸. Apesar disso, um processo que durante 50 anos orientou-se pelo empreendimento da construção da integração sem ter um objetivo, um desenho institucional ou um caminho a seguir – plano que ficou conhecido como método Monet²⁴⁹ – transforma esta integração numa situação que não tem um caminho definido a seguir, mas que deverá escolher entre os caminhos possíveis.

O debate europeu sobre o desenvolvimento da Europa enquanto sistema de integração regional deve ser levado para além das fronteiras do bloco, conjuntamente com o debate sobre os valores europeus e a identidade da Europa. A formação de uma identidade europeia que permita o político e social do processo de integração pode ser uma das saídas para o desenrolar do processo de integração. Isso pode funcionar como um incentivo para o aprofundamento político da integração, uma vez que a existência da identidade comum

²⁴⁸ A primeira menção ao termo OPNI – Objeto Político Não Identificado – é atribuída a um gracejo de Jaques Delors, ex-presidente da Comissão Europeia (no período da formulação do Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa, Tratado que não foi ratificado por dois dos Estados-membros), por não se enquadrar em modelos já conhecidos e estudados dentro das teorias de Estado ou de Relações Internacionais, sendo, dessa forma, caracterizado como um conjunto híbrido de instituições políticas.

²⁴⁹ LEVRAT, Nicolas. L'Europe est dans La question. In Jusqu'ou ira l'Europe? AMACHEUR, Korine e LEVRAT, Nicolas (Ed.). Bélgica: Bruylant Academia s.a, 2005.

amplifica a proximidade entre os povos. Isso não significa que a UE deverá seguir o mesmo caminho trilhado pelos Estados em seus processos de unificação e construção estatal, mas deveria escolher passar por um processo conjunto de construção de uma identidade comum, pois não existe nada mais internacional do que a formação de identidades nacionais²⁵⁰, uma vez que a identidade é uma relação construída em função de um sentimento de pertencimento a um todo e exclusão de uma diferença, mantida para fora das fronteiras da nação.

Dentro do processo de construção da identidade europeia, o final da Guerra Fria traz um novo desafio: a reunificação das Alemanhas. A queda do Muro de Berlim impõe um novo momento para a integração. Com a reunificação da Alemanha, a identidade europeia ocidental – que durante cinquenta anos foi separada da identidade oriental – se perde. Ela se modifica para acolher os Estados do leste – em especial a República Democrática Alemã – de modo que a Europa Ocidental é uma visão do continente que desaparece com a queda do Muro.

Depois dessa experiência, o acesso dos países que faziam parte do antigo bloco comunista – parte do que era a Europa Oriental – representou, tanto para os países membros quanto para os Estados que aspiravam a adesão ao bloco europeu, um retorno à Europa. Não se debateu se um húngaro ou um polonês é ou não europeu, enquanto que o caso da Turquia suscita esse tipo de discussão, uma vez que há diferenças significativas entre as culturas europeia e turca. Mesmo assim, faltam à Europa expressões de identidade, falta um cidadão europeu, falta uma opinião pública europeia e falta principalmente novas experiências de avanços e crises no processo de integração. E a construção da União deve

²⁵⁰ AMACHER, Korine. Quelle identité pour l'Europe? In Jusqu'où ira l'Europe? AMACHEUR, Korine e LEVRAT, Nicolas (Ed.). Bélgica: Bruylant Academia s.a, 2005.

ser acompanhada pela constituição de novos funcionários públicos, de novos políticos, de uma nova mídia, de pessoas determinadas a erguer uma imagem europeia²⁵¹.

A discussão sobre o que é a Europa, o que ela significa no sistema internacional, a imagem que tem de si mesma e a que passa para o mundo, além de quais as suas fronteiras, é uma questão bastante delicada. Historicamente, a Europa sempre teve fronteiras muito fluidas, que acompanharam uma imagem bastante difusa do que é europeu. Essas mesmas fronteiras sempre foram constantemente guardadas por guardas armados e agentes alfandegários e de imigração bastante incisivos, numa constante tentativa de lacrar a linha que envolve a Europa e a separa do restante do mundo. Mas a desejada fronteira europeia nunca foi fixa, mas sim sempre foi disputada pelos povos europeus. Bauman discute também a raiz da identidade europeia como uma construção que na prática pode não existir. Para ele, a essência da Europa é um sentimento que não existe de forma correspondente à realidade. O sentimento estaria muito à frente da realidade ou a realidade estaria muito aquém do sentimento²⁵².

Já a situação da Turquia é um caso especial que deverá ser olhado mais detalhadamente pelos políticos, pela opinião pública dos países membros e pelos estudiosos do tema, ainda durante algum tempo. Essa questão tornou-se, com o passar do tempo e de novos alargamentos, um assunto a ser resolvido num futuro próximo. Atualmente, a população total da Alemanha é composta por 2,4% de imigrantes turcos²⁵³. Isso compete a

²⁵¹ GUETTA, Bernard. L'Europe: Une ambition, déjà une réalité. In Jusqu'ou ira l'Europe? AMACHEUR, Korine e LEVRAT, Nicolas (Ed.). Bélgica: Bruylant Academia s.a, 2005.

²⁵² BAUMAN, Zygmunt. Europa. Uma aventura inacabada. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2006.

²⁵³ Dados do CIA World Factbook:

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gm.html>, acesso em 21 de dezembro de 2010.

uma cifra de aproximadamente 19,7 milhões de pessoas²⁵⁴. A preocupação com o impacto causado pela imigração turca chega ao ponto da criação de leis de imigração que imponham a integração cultural, como falar a língua e portar-se culturalmente como um alemão²⁵⁵. A grande quantidade de imigrantes turcos na Alemanha, ou indianos na Grã-Bretanha, ou argelinos na França – assim como outras nacionalidades nos demais países da UE – não causa impacto apenas na oferta de emprego ou na economia, conforme tratou-se em capítulos anteriores. Mas cria o problema do preconceito; da xenofobia; do medo do enfraquecimento da cultura local, diluída com a cultura do imigrante; da segurança pública – essas nacionalidades acabam sendo associadas, desde os primeiros anos do século XXI, ao terrorismo internacional.

Pesquisas do Eurobarômetro mostram que a parcela da população da Europa que se opõe à entrada da Turquia na UE cresceu constantemente ao longo da última década, e desde 2005 ultrapassou os 50%. Na Alemanha, França e Áustria, três quartos ou mais da população afirmam se opor ao acesso da Turquia²⁵⁶.

A hostilidade da opinião pública ao acesso da Turquia afeta negativamente as negociações para adesão, pois aqueles políticos favoráveis ao acesso são inibidos em sua defesa – o Parlamento Europeu é uma instituição composta a partir de voto direto e as outras instituições europeias são compostas a partir dos governos nacionais, eleitos democraticamente –, o que abre espaço para os opositores da candidatura do país exporem sua opinião, fomentando o desacordo com a adesão turca.

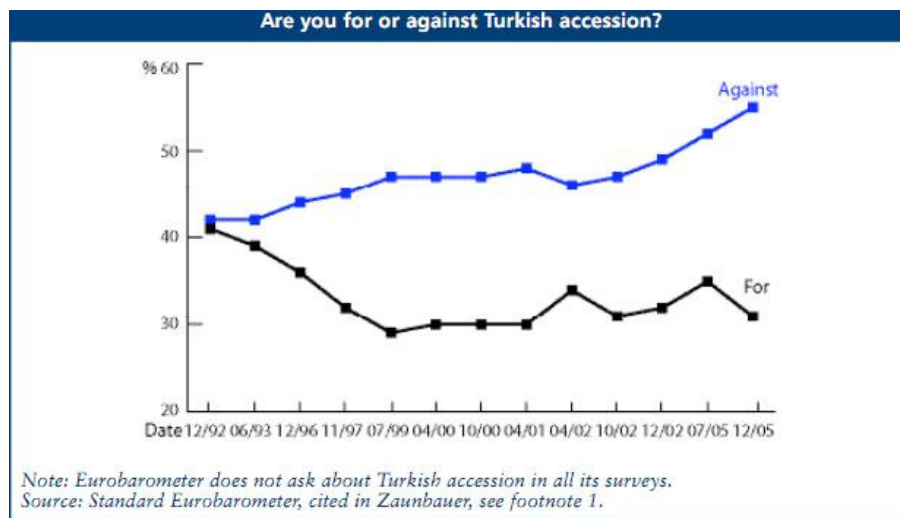
²⁵⁴ De acordo com o CIA World Factbook, a população total alemã, em julho de 2010 era de 82.282.988 habitantes.

²⁵⁵ Segundo o jornal português “Público” http://www.publico.clix.pt/Mundo/alemanha-quer-que-imigrantes-assinem-contratos-de-integracao_1411127, acesso em 21 de dezembro de 2010.

²⁵⁶ Eurobarometer polls show that the share of the EU population that opposes Turkish EU membership has risen steadily over the last decade, and since 2005 it has exceeded 50 per cent. In Germany, France and Austria, three-quarters or more say they oppose Turkish accession. In “What Europeans Think about Turkey and Why.” BARYSCH, Katinka. Briefing do Centre for European Reform, disponível em http://www.cer.org.uk/pdf/briefing_kb_turkey_24aug07.pdf, acesso em 21 de dezembro de 2010.

Políticos e analistas observam a existência de vantagens a partir do ingresso da Turquia, como o impulso econômico alavancado pelo veloz crescimento da economia turca e ou a influência internacional que a UE acrescentaria ao seu arsenal político ao incluir um país muçulmano. Mas tais vantagens não são percebidas pela opinião pública europeia²⁵⁷.

Tabela 5 - Resultado da pesquisa: Você é a favor ou contra o ingresso da Turquia?²⁵⁸



Essa se tornou uma questão a ser resolvida pela Europa: ou o Estado é incluído num próximo alargamento ou é rejeitado. Incluir a Turquia envolve muito mais do que apenas a antiga sede do Império Bizantino. Integrar o oriente à Europa significa expandir as fronteiras europeias para outras coordenadas geográficas, o que pode dar abertura para a demanda de ingresso dos países da região do Magreb ou até mesmo do Oriente Médio. Dessa forma, o futuro da UE depende da definição do que é europeu²⁵⁹.

Essa definição pode acontecer de duas formas: ou a Europa vai fechar-se na sua fronteira cultural – como fez em outros momentos, especialmente nos que a Europa se define como portadora de raízes judaico-cristãs comuns, excluindo os traços culturais não

²⁵⁷ BARYSCH, Katinka. What Europeans Think about Turkey and Why.

²⁵⁸ BARYSCH, Katinka. What Europeans Think about Turkey and Why.

²⁵⁹ FOUCHER, Michel. L'Europe, rencontre d'un espace et d'un projet. In Jusqu'ou ira l'Europe? AMACHEUR, Korine e LEVRAT, Nicolas (Ed.). Bélgica: Bruylant Academia s.a, 2005.

cristãos da formação da cultura europeia – ou então europeizar essas regiões que estão postulando a participação do bloco europeu. A segunda opção pode ainda ser uma demonstração da arrogância europeia que já mostrou-se presente nos períodos de colonização americana, africana e asiática. Mas, para se conseguir harmonizar essas regiões com os atuais Estados-membros, é imperativo que essas elas se europeízem, caso contrário, os próprios mecanismos europeus de tomada de decisão e relacionamento entre os Estados no interior do bloco não terão sucesso a serem levados adiante²⁶⁰.

O ingresso de novos membros altera a estrutura da integração: seus processos legislativos, a definição dos orçamentos, as contribuições à UE e também as participações nas políticas comunitárias. Dessa forma, uma reformulação do corpo de tratados se faz necessária, consistindo em um dos motivos que levou, em 2004, à proposta de estabelecimento de uma Constituição Europeia. Durante dois anos, a União incentivou debates em diversas regiões, para que grande parte da população pudesse ter acesso ao texto do projeto e debatê-lo, saber quais as consequências que o Tratado Constitucional poderia trazer para sua realidade. Entretanto, os resultados ficaram muito aquém do esperado, pois poucos países realizaram acima de 50% do número sugerido de debates²⁶¹.

Esse Tratado não foi levado adiante por oposição das populações da França e da Holanda, através da negativa de ratificação em referendo popular em 2005. O projeto foi substituído pelo Tratado de Lisboa, que congrega outros Tratados de modo a oferecer à

²⁶⁰ BESSIS, Sophie. *Quelle Europe pour quels rapports avec les autres?* In *Jusqu'ou ira l'Europe?* AMACHEUR, Korine e LEVRAT, Nicolas (Ed.). Bélgica: Bruylant Academia s.a, 2005.

²⁶¹ Debates por país, sitio 1000 debates pela Europa.

http://europa.eu/constitution/1000debates/index.cfm?page=dsp_debates_by_countries&lng_id=16, acesso: 23 de dezembro de 2010. em 23 de março de 2007, as 9h56.

Europa um corpo normativo mais atualizado com as demandas e realidades do século XXI²⁶².

Mesmo com a não atualização dos tratados em um texto constitucional, a Europa coloca-se em uma encruzilhada entre a ideia de “Projeto Europeu” e a de “Europa como Ocidente”. Dentre essas opções de futuro, a Europa precisa definir-se em termos de essência, de identidade cultural. Muito se fala de raízes comuns europeias e os próximos alargamentos tenderão a estar pautados pela definição desse conceito. Um dos importantes desafios do processo de integração é exatamente a definição de quais os caminhos a integração europeia deverá tomar; o que é e para onde vai a Europa. Isso porque geograficamente a ideia de continente europeu vai ter uma conotação de espaço terrestre que, especialmente no caso da Europa, não tem uma definição clara de limites. Ao norte, a oeste e ao sul é possível observá-los. Ao norte a Europa faz fronteira com o Mar do Norte, a oeste se encontra com o Atlântico e ao sul com o Mar Mediterrâneo. Mas a leste esses limites foram construídos de forma histórica e geopolítica. Eles vêm sendo contestados por nações que querem fazer parte do projeto de integração europeia e que não têm necessariamente as mesmas raízes culturais que formam o que se prega por identidade europeia. No entanto, a identidade europeia não pode ser outra que múltipla, plural, diversificada e de certa forma, assim como suas fronteiras, ainda a ser definida ou talvez reformulada.²⁶³

Junto à questão de uma construção identitária a partir de raízes comuns entre os países europeus, existe a problemática do Déficit Democrático, que contribui para o

²⁶² Texto do Tratado de Lisboa. Disponível em: http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_pt.htm, acesso em 22 de dezembro de 2010.

²⁶³ BESSIS, Sophie. Quelle Europe pour quels rapports avec les autres? In Jusqu'ou ira l'Europe? AMACHEUR, Korine e LEVRAT, Nicolas (Ed.). Bélgica: Bruylant Academia s.a, 2005.

posicionamento, em matéria de opinião pública, contrário a integração. “A verdadeira questão não é institucional, ela é social e política, como de que maneira falar de democracia sem um povo, ou sem um nome daquele para qual ela é exercida?²⁶⁴”, pois o exemplo dado pela integração não condiz com a expectativa dos cidadãos de Estados democráticos.

O desenho institucional europeu é uma definição que cabe ao processo de integração em si próprio definir, após debate entre os governos, instituições e opinião pública. Uma vez definido o lugar em que a Europa deveria se situar no mapa mundi – embora não necessariamente a Europa deva se pautar em alargar-se primeiramente para depois buscar outros caminhos –, o debate “para onde vai a Europa” não se extingue, apresentando um novo questionamento: “quais seriam as ações a serem tomadas em seguida?”.

A cada novo alargamento, a rede de Tratados europeus deve ser modificada, atualizada, de modo a que o desenho normativo possa comportar essas novas adesões. Os já realizados alargamentos da União impuseram modificações nos tratados da integração de tal forma que eles ficaram remendados e a estrutura da União tornou-se impraticável para gerir uma integração com mais de quinze membros. Historicamente, os projetos de construção da Europa corresponderam todos a um processo de ruptura com o passado, demonstrado a partir dos desenvolvimentos de cada um dos Tratados. Exemplo disso é Tratado da CECA, que surge como uma quebra de paradigma das Relações Internacionais, a partir de um projeto que tinha o objetivo de evitar a ocorrência de novos conflitos entre os países europeus. Como desenvolvido anteriormente, a CECA constitui-se em uma

²⁶⁴ La vraie question n'est pas institutionnelle, elle est sociale et politique, car comment parler de démocratie sans un peuple, ou nom duquel et par lequel elle s'exerce?
KOTT, Sandrine. L'avenir de l'Europe ET l'usage Du passé, ou l'Europe a-t-elle besoin d'une identité? In Jusqu'ou ira l'Europe? AMACHEUR, Korine e LEVRAT, Nicolas (Ed.). Bélgica: Bruylant Academia s.a, 2005, pp. 20.

instituição de vanguarda ao propor, ao invés do pagamento de reparações de guerra aos países vencidos na Segunda Guerra Mundial, uma aliança econômica, com a criação de uma instituição comum – entre vencedores e vencidos – que faça a gestão da produção de recursos estratégicos: o carvão e o aço.

O Tratado de Paris (Tratado que cria a CECA) foi seguido pelo Tratado de Roma, pelo Ato Único Europeu, pelos Tratados de Maastricht, Nice, Laeken e Lisboa, todos eles instituindo novas formas de integração e incluindo soluções para os problemas enfrentados nos períodos anteriores. A cada um dos novos tratados a UE é construída e reformulada. Além da rede de tratados, as instituições da integração também devem ser reformuladas para conter novos atores no processo de tomada de decisão. Pelo Tratado de Maastricht, por exemplo, é criado um novo procedimento de tomada de decisão, que substitui o processo decisório por unanimidade, quando a Europa se prepara para novos alargamentos, passando de doze para quinze e, em seguida, para vinte e cinco e vinte e sete membros. Esse processo decisório é chamado pelos envolvidos de “codecisão” e cria um Comitê de Conciliação. Sua função é convergir o debate entre Conselho e Parlamento Europeus, após divergência do Conselho em matéria legislativa com o Parlamento²⁶⁵.

Como as instituições europeias funcionam como restrições ao comportamento dos atores e constroem o alcance de resultados a partir dessas restrições, a participação de novos membros na União implica em novos atores no Conselho representando os mais recentes membros. Mais Estados na União significa uma nova quantidade de interesses a serem contemplados e a necessidade de mais negociação para a aprovação das matérias legislativas, em especial dos Tratados do bloco.

²⁶⁵ TSEBELIS, George. Atores com Poder de Veto. Como funcionam as instituições políticas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

Não só as instituições devem adequar-se, mas os novos ingressos deverão, ainda, enfrentar a oposição de alguns dos membros em sua disputa pelos recursos dos Fundos Estruturais – até 2004 eram Portugal, Espanha e Grécia os maiores beneficiados. Após os alargamentos a leste, parte significativa do Fundo é destinada aos novos membros, de acordo com a política regional do bloco.

A política regional da União favorece a redução das diferenças estruturais existentes entre as regiões da União, o desenvolvimento equilibrado do território comunitário e a promoção de uma igualdade de oportunidades efetiva entre as pessoas. Fundada nos conceitos de solidariedade e de coesão econômica e social, concretiza-se através de diversas intervenções financeiras, designadamente as dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão. Relativamente ao período de 2007-2013, a política regional da União Europeia ocupa a segunda linha orçamental da União Europeia, com uma dotação de 348 mil milhões de euros. Em 1986, o Ato Único Europeu introduziu o objetivo de coesão econômica e social. O Tratado de Maastricht (1992) institucionalizou depois esta política no Tratado CE (artigos 158.º a 162.º).²⁶⁶

Assim, a demarcação dos limites da Europa completa também a necessidade de definição dos campos de atuação da Política Europeia de Vizinhança. A ideia de fortalecer os vizinhos para fortalecer a UE traz como benefícios para estes vizinhos diversos projetos de desenvolvimento e de propostas de áreas de livre comércio, fortalecendo a economia dos países ao redor da UE²⁶⁷. Esses projetos têm em seus bastidores duas forças distintas. A primeira delas é a necessidade de manutenção das imagens de defesa e promoção de direitos humanos, de desenvolvimento e de promoção dos valores humanos que a União propôs-se utilizar como valores que a definem. A outra é talvez menos nobre e mais efetiva.

²⁶⁶ Legislação Europeia. Síntese da Política Regional. Disponível em: http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/index_pt.htm, acesso em 21 de dezembro de 2010.

²⁶⁷ A política europeia de vizinhança colhe seus frutos. Disponível em: http://ec.europa.eu/news/external_relations/080403_1_pt.htm, acesso em 22 de dezembro de 2010.

O desenvolvimento de regiões vizinhas ao bloco proporciona ao cidadão extra-bloco uma alternativa que desestimule a migração – legal e ilegal – para os países europeus e diminua o significado da imigração para parte da população dos membros do bloco: o medo de que os cidadãos de outras nacionalidades adentrem seu território, enfraqueçam a cultura europeia e ameacem seu modo de vida, além dos perigos com o crime organizado, ou os pobres de países do sul pondo em teste a organização urbana europeia com mendicância e pequenos furtos. Além disso, um pesado investimento nos arredores justifica um maior endurecimento dos controles de fronteiras, contribuindo para o fechamento da Europa em suas fronteiras.

Além da definição de até onde a UE poderá alargar-se, existe também o debate de qual desenho institucional será adotado pelo bloco. Falta definir se as instituições europeias optam por aprofundar a integração política através da ampliação da importância e atuação de elementos mais institucionais – como o sistema de pilares –, que são domínios de atuação comum entre os Estados e a União²⁶⁸. O sistema de pilares foi instituído pelo Tratado de Maastricht, o mesmo que cria a União Europeia, e era uma proposta de aprofundamento da integração política, incentivando a cooperação em outras áreas além da econômica. Foram constituídos três pilares: O primeiro é o Pilar Comunitário, que contempla as Comunidades Europeias e seu arcabouço normativo até a formação da UE. Este já foi discutido em capítulos anteriores. O segundo e o terceiro são os objetos mais importantes para a discussão no momento, pois configuram uma proposta de aprofundamento político. O segundo trata da Política Europeia de Segurança Comum

²⁶⁸ A União exerce políticas comunitárias em algumas matérias sozinha, aquelas em que os Estados concordaram em ceder soberania nacional para o ente supranacional europeu. Em outras matérias existe convergência e cooperação com os Estados, em especial relacionadas a matérias que demandam grandes quantidades de recursos, ou especificidades regionais muito delicadas, como políticas de geração de emprego, ou de proteção social.

(PESC) e o terceiro Pilar é o da Cooperação Policial e Judiciária²⁶⁹, que tinha por função a harmonização dos sistemas policial e judiciário, visando dispor sobre a segurança interna ao bloco²⁷⁰.

É impossível desvincular o que era o segundo pilar do projeto político inicial da Europa. Os primeiros passos da integração europeia foram marcados pelo cálculo estratégico em cada passo da integração, de modo que era bastante forte o componente político no processo. Mais à frente, a vertente econômica da integração se sobressai. Posteriormente, com o crescimento do mercado europeu e a necessidade de novas formas de coordenação das atividades no interior da União, o componente político volta a ganhar força. O foco político da integração manteve-se sempre atuante quando o assunto é política exterior. A preocupação europeia com seu passado colonial, aliada ao medo de imigrantes e outras questões anteriormente abordadas, são fatores que mobilizam maior preocupação com as relações externas.

O final da Guerra Fria traz a oportunidade de uma organização política que gerencie a política externa relacionada à segurança, uma vez que não havendo mais a ameaça da presença da URSS geograficamente próxima, a necessidade de um relacionamento mais estreito com a OTAN deixou de existir. Dessa forma, alguns anos mais tarde surge a PESC.

Esta política atua em duas frentes: a de política externa comum, que tem por função inserir e fomentar a participação da UE no cenário internacional, e a de política de segurança. Da PESC se desmembrou a PESD (Política Europeia de Segurança e Defesa),

²⁶⁹ D'ARCY, François. União Europeia. Instituições, Políticas e Desafios. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2002.

²⁷⁰ O sistema de pilares foi suprimido pelo Tratado de Lisboa, que o substitui pelo compartilhamento de competências, que será tratado mais adiante, uma vez que a PESC continua tendo um papel preponderante no aprofundamento do arcabouço político da UE.

mais voltada para a gestão de crises que de segurança. Seu principal foco são as ações humanitárias, resolução de crises internacionais, operações de manutenção de paz etc.²⁷¹.

A PESC é um conjunto de políticas que, justamente por envolver um assunto bastante delicado dentre as prerrogativas do Estado clássico – a segurança e a proteção de fronteiras – cedidas à União, pode suscitar incertezas e oposições dos países membros. Além disso, em casos extremos em que uma resposta internacional que se distancie do Soft Power²⁷² costumeiramente utilizado pela UE, podem haver divergências entre os países membros, paralisando a ação do bloco ou até mesmo rachando a UE em opiniões e plataformas de ação distintas. Foi o caso da guerra contra o terror, deflagrada pelo então presidente norte-americano George W. Bush. Houve apoio de alguns Estados, outros enviaram tropas, outros ainda se declararam veementemente contra e um outro grupo se declarou neutro mas cooperou com a cessão de bases para reabastecimento dos aviões bombardeiros.

Em diversos momentos ainda a PESC foi posta à prova com a necessidade de atuação europeia no conflito em Kosovo, a partir da tentativa de mediação da crise no Oriente Médio (Israel-Palestina) e após o “11 de setembro”. Em nenhum dos casos poderemos considerar a atuação da Europa como um grande sucesso, seja pela demora na tomada de decisão, seja pelas diferenças de posicionamento nacional quanto ao assunto ou até mesmo pela existência de erros de atuação²⁷³.

²⁷¹ D'ARCY, François. União Europeia. Instituições, Políticas e Desafios. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2002.

²⁷² Soft Power é o nome dado à habilidade de um agente de influenciar outros atores políticos através de meios não mensuráveis, como cultura, valores, ideias e reputação no ambiente internacional. A UE possui um capital de Soft Power bastante interessante no sistema internacional, pois é costumeiramente relacionada à proteção aos direitos fundamentais, ao iluminismo, à arte, à cultura elevadas.

²⁷³ Como, por exemplo, o ocorrido com a Assembleia Geral das Nações Unidas, por ocasião do envio de uma Operação de Manutenção de Paz em Kosovo, durante o conflito da Sérvia em 1999. Em que, após uma discussão sobre o nome que seria dado à missão, os membros da Assembleia-Geral da ONU optaram por

O número elevado de Estados na UE atrapalha a formulação da PESC, pois são posicionamentos, alianças históricas e interesses nacionais diferentes. Quando entram em negociação para a elaboração de um posicionamento comum, a dificuldade de chegar a um ponto de convergência é maior. Mas não é só o número de Estados que atrapalha o aprofundamento político nessa matéria, porque a Europa já formulou uma tentativa de unificação de posicionamentos e de ação de defesa, com a CED (Comunidade Europeia de Defesa), proposta por De Gaulle, que não foi levada adiante.

Após o Tratado de Lisboa, o sistema de pilares deixa de ser aplicável, dando lugar para a introdução das competências da UE, que divide o seu funcionamento entre as competências da União, aquelas partilhadas – que os Estados podem exercer caso a UE não o faça – e as de apoio, que são de responsabilidade dos Estados, mas que podem ser apoiadas pela UE. Existem ainda competências particulares, que cabem à UE em matéria de coordenação, como as políticas econômicas e de emprego, responsabilidades dos Estados-membros, mas sobre as quais a UE tem poder para fazer sua coordenação e orientações gerais²⁷⁴.

A PESC passa de segundo pilar para uma competência particular da UE. Todas as matérias relacionadas à PESC passam a estar sob responsabilidade da UE. Além disso, a PESC, a partir do Tratado de Lisboa, torna-se uma política cuja definição e implementação são de responsabilidade da União, através da ação do presidente do Conselho Europeu e do alto representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política Externa.

UNMIK (United Nations Mission in Kosovo – Missão das Nações Unidas em Kosovo). O que eles não contavam era que no dialeto albanês falado em Kosovo, a pronúncia de UNMIK era similar à da palavra *anmik*, que significa inimigo. Por JABOR, Tiago. *Rebuilding and strengthening legal systems in war-torn nations: guidelines for international assistance*. In *An Agenda for the Future: Americas Model United Nations (AMUN)*. Brasília: UNESCO, 2003.

²⁷⁴ A repartição das competências na União Europeia. Disponível em: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0020_pt.htm, acesso em 23 de dezembro de 2010.

Duas das formas de cooperação política, a PESC e a Zona do Euro – que mesmo com a crise de confiança enfrentada pelos PIIGS, ainda atrai os interesses dos países candidatos e dos recém-ingressos na UE –, são exemplos do experimento do bloco europeu em empreender um aprofundamento nas relações políticas entre os membros, tocando adiante o projeto europeu dos primeiros anos de integração²⁷⁵.

A Política Agrícola Comum é outro exemplo de ação política conjunta da UE com os Estados-membros que pode ser considerada como um passo para o aprofundamento político. De projeto que visava a manutenção da segurança alimentar no pós-Segunda Guerra Mundial, a PAC transformou-se em elemento fundamental para a integração europeia ao buscar com que os produtores europeus tenham condições de sobreviver. Esta ação de protecionismo é feita através de incentivos à produção de produtos culturalmente típicos, seja por apoios financeiros ao produtor em caso de tragédias naturais que impliquem na perda da colheita ou pela complementação da renda dos agricultores. Essa política, além de garantir a continuidade da produção de elementos tradicionais relacionados às culturas locais, como o Queijo Parmesão, o Vinho do Porto ou o Presunto de Parma, diminui o êxodo rural e a busca por empregos em outros setores da economia, o que mantém estável as economias do bloco²⁷⁶.

Externamente ao bloco, a PAC é bastante combatida, pois implica na elevação artificial da competitividade dos produtos agrícolas europeus, tornando a concorrência internacional desigual. A negativa insistente ao pedido de corte de subsídios e diminuição

²⁷⁵ D'ARCY, François. União Europeia. Instituições, Políticas e Desafios. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2002.

²⁷⁶ Política Agrícola Comum. Disponível em: http://europa.eu/pol/agr/index_pt.htm, acesso em 23 de dezembro de 2010.

de barreiras alfandegárias para produtos agrícolas no fórum da OMC efetuada pela União Europeia contribuem para uma diminuição sensível do Soft Power europeu.

Outra possibilidade para o futuro da Europa é a ampliação do funcionamento do mercado interno, priorizando a faceta econômica da integração. Ao focar o mercado interno através do fomento do comércio intra-bloco, da ampliação da Zona do Euro ou da supressão de controles alfandegários que impeçam a harmonização dos preços, a UE deixa um pouco de lado as propostas de alargamento ou de cooperação política e volta-se para aquela que é a mola propulsora da integração desde o início: o comércio.

A supressão das barreiras alfandegárias amplia o fluxo de produtos transfronteiras, que carregam consigo duas vantagens. A primeira é o desenvolvimento econômico do conjunto de países envolvidos. Desenvolvimento ocasionado pelo acesso mais fácil e barato às matérias-primas necessárias e acesso mais barato a uma maior variedade de produtos, proporcionando ao empresário a diminuição de custos de sua produção e ao consumidor a possibilidade de escolha mais diversificada. Além disso, oferece ao produtor a possibilidade de obter um aumento significativo nas vendas, pois conta com a manutenção de preços em uma escala mais acessível que a do produto quando exportado, tornando-o mais competitivo, seguindo as diretrizes das teorias de Adam Smith²⁷⁷.

No entanto, ao fortalecer o mercado interno, a UE está criando um mercado que pressiona os salários para a diminuição, aproveitando da mobilidade que a integração europeia oferece tanto para o deslocamento de trabalhadores quanto para a mudança de plantas empresariais. Dessa forma, as empresas dos países centrais da UE tendem a diminuir a contratação de seus nacionais, optando por funcionários da periferia da UE ou

²⁷⁷ ALMEIDA, Fernando Lopes e FERNANDES, Francisco R. Chaves (org.). A economia clássica: textos de Smith, Ricardo, Malthus. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978.

até mesmo imigrantes de outras regiões do mundo. Algumas optam ainda por mudar a planta para esses países periféricos. A curto prazo, essas ações têm por consequência o aumento nos níveis de desemprego nos países centrais, o empobrecimento da população e o aumento da oposição à integração. É possível que a longo prazo a economia se estabilize, mas o descontentamento da população pode refletir em paralisia decisória nas instituições europeias, retardando ou impedindo essa estabilização.

Concluindo, após mais de cinquenta anos de integração, a UE tem entre aprofundamento e alargamento para escolher. São duas fases distintas, mas não necessariamente excludentes. A opção por uma integração prioritariamente política pode trazer consigo o fortalecimento gradual do mercado, mas enfrenta a oposição dos Estados. Por outro lado, a integração prioritariamente econômica é mais facilmente aceita pelos Estados-membros, mas, distanciando-se dos componentes políticos, poderá não ser tão bem-sucedida, pois pode esbarrar em barreiras políticas, como um sistema de ensino não harmonizado, que dificulte o acesso à mão de obra no interior do bloco.

Nesse caso, o principal debate acerca do futuro da Europa deverá ser sobre alargar, com a entrada de novos membros, ou aprofundar a integração, tanto no plano político quanto no plano econômico. Essas ações não podem ser mutuamente excludentes, uma vez que, ao optar pelo alargamento, num futuro próximo a Europa poderá passar por um novo período de indefinição que a encaminhe para optar pelo próximo passo, que poderia ser um aprofundamento no processo.

Desde a CEE, o processo de integração entre os países europeus é uma vanguarda. A CEE cria um processo dinâmico de integração econômica de forma inédita no sistema capitalista. Todo o ele, desde a criação da união aduaneira, seguida do mercado comum e chegando, a partir das mudanças propostas no Tratado de Maastricht, em uma união

econômica e monetária, contempla uma ruptura no sistema tradicional de acordos comerciais. E o grande desafio é justamente articular o mercado unificado, incluindo vários Estados – mas mantendo sua soberania – na formação de um sistema que funcione como um mercado interno.

O mesmo acontece com o aprofundamento da integração. Primeiramente porque a principal mola propulsora da integração é a economia, e o ingresso de novos membros, como vimos anteriormente, traz novo fôlego para o mercado europeu – em especial por serem países que ainda possuem altas taxas de natalidade, o que significa mais consumidores e mão de obra. Também por conta da segurança, pois a adesão ao bloco oferece acesso ao Fundo Estrutural europeu, que promove desenvolvimento interno aos novos membros buscando harmonizá-los aos demais. Uma vizinhança economicamente estável garante uma vizinhança – e um interior – politicamente estável, ampliando as garantias de segurança para além do delimitado no orçamento da segurança.

Um aprofundamento da integração poderia transformar o projeto europeu em uma federação, em uma confederação, ou ainda manteria a alcunha de OPNI, criando uma nova forma de integração política, mais coesa que o que a conhecida da UE hoje, mas ainda assim menos restritiva que os “Estados Unidos da Europa”, visualizado por Churchill no pós-II Guerra Mundial.

O debate sobre o futuro e as perspectivas da integração permanece muito além do “Para onde vai/Até onde vai a Europa?”, debatido exaustivamente na época das ratificações do Tratado Constitucional Europeu. É algo que deveria ter sido definido como um norte para a integração: alargar ou aprofundar o processo de criação da Europa. O aprofundamento da integração tende a ficar cada vez mais difícil conforme o bloco opte por novos alargamentos. O aumento do número de Estados dificulta o processo decisório e

implicaria na necessidade de um hiato maior entre um passo e outro da integração, para que todos os membros enxergassem a real necessidade de integração. No entanto, isso poderia afetar a memória do motivo dela acontecer, pois distanciaria os líderes das lembranças da Segunda Guerra Mundial e do quanto a UE foi importante para o estabelecimento da paz no continente.

Algumas considerações

A integração europeia caminha por um longo processo de avanços e retrocessos e vive um momento em que a decisão entre alargamento e aprofundamento é imprescindível. São alternativas de agenda diferentes, mas a opção por uma delas não evita a necessidade ou a possibilidade da outra.

Alargar implica na ampliação das fronteiras da União, no acréscimo de novos membros, de novos cidadãos, e isso resulta em alterações políticas importantes. Aprofundar a integração significa fortalecer os laços que mantêm juntos os Estados europeus, ampliando o leque de áreas em que a UE tem atuação e diminuindo o poder de ação dos membros em áreas da política nacional.

Conclusão

A União Europeia, mesmo após mais de cinquenta anos do processo de integração, continua a ter o caráter de vanguarda que marcou seu nascimento. É a partir das novas iniciativas para formulação de uma organização política e econômica internacional em território europeu que nasceu a CECA, um projeto com importante componente comercial e desenho político bastante forte, influenciado, inicialmente, pela localização da Europa no contexto da Guerra Fria. A Europa, destruída pela II Guerra Mundial, estava no centro da disputa entre EUA e URSS, por constituir uma região potencialmente importante para a expansão da zona de controle das duas potências.

A CECA surge com um objetivo político bastante determinado, a partir da ideia francesa de submeter a uma autoridade comum a produção de matérias-primas da siderurgia a fim de evitar um novo conflito, utilizando para isso a promoção do desenvolvimento controlado na Alemanha. O projeto político da construção da CECA altera-se de acordo com a inclusão de novos membros, pois passa a ser necessários atender aos diversos interesses nacionais. Ao longo do tempo, adquire características relacionadas a cada novo contexto internacional e a novos alargamentos, reformulando-se através de tratados que buscaram solucionar impasses que surgiam com o aprofundamento da integração ou com o alargamento das fronteiras.

Destarte, a integração europeia constitui-se de um processo em andamento, uma construção contínua, em que o suceder de avanços e retrocessos acompanha a história do bloco, condicionado às mudanças e ao desenrolar dos acontecimentos políticos. A cada novo alargamento são integrados novos interesses nacionais que devem ser contemplados na tomada de decisão, tornando-a um processo mais complexo.

A partir dessa relação de complexidade ampliada a cada vez que a integração se expande territorialmente, existe a tendência de que a Alemanha – principalmente, mas também outros Estados muito importantes para a UE, como a Grã-Bretanha ou a França – pressione os demais Estados-membros para atender aos seus interesses. Assim como fez a França no início do processo, quando se posicionara contrariamente ao ingresso da Grã-Bretanha no processo de integração, temendo perder influência sobre o bloco. Em geral, todas as potências europeias ingressaram no bloco com um objetivo de transposição de seu poder no sistema internacional para o sistema europeu. Por isso, cada uma delas buscou minar o poder das outras dentro do bloco europeu.

O processo de integração europeu destaca-se não apenas por propor uma iniciativa nova no sistema internacional, mas também pelo caráter de inovação que encerra a ampla diversidade de temas envolvidos: agricultura, segurança alimentar, incentivo à manutenção de laços culturais e de produtos tipicamente nacionais de cada Estado-membro, segurança e defesa, política externa, educação, meio ambiente, o papel da mulher no mercado de trabalho etc.. São temas necessários para dar ênfase a um componente político do processo e legitimar a integração econômica.

Para além da integração econômica, mas sem distanciar-se totalmente dela e da diminuição de restrições comerciais, a UE desenvolveu um foco em questões de agricultura e segurança alimentar. A União promove a Política Agrícola Comum, para fortalecer o setor agrícola europeu, afastar a sombra do desabastecimento no pós-guerra, desestimular o êxodo rural e incentivar a manutenção de laços culturais e de produtos tipicamente nacionais de cada Estado-membro – através dos processos de Denominação de Origem

Protegida e Indicação Geográfica Protegida²⁷⁸, que garantem que produtos semelhantes não levem a denominação europeia, como Vinho do Porto, por exemplo – fortalecendo, assim, as economias locais.

Além disso, segurança, defesa e política externa são temas que ultrapassam a faceta econômica da UE, mas que estão em constante debate nas instituições e na mídia. As questões de segurança e defesa cresceram de importância à medida que aumentaram os problemas de migrações ilegais, de xenofobia, e também as ameaças de terrorismo. Já as questões de política externa são um impasse no desenvolvimento da integração. A política externa sempre foi uma prerrogativa nacional e torná-la comunitária provoca mais inquietações dos membros sobre a transferência de poderes do Estado para a União.

Os outros temas não exatamente ligados aos projetos econômicos da integração europeia, como educação, meio ambiente e projetos sociais – como incentivo para a flexibilização das jornadas de trabalho para mulheres – são projetos ainda em debate entre os Estados-membros. Para a educação, o crucial é a padronização das grades curriculares dos cursos superiores, com o objetivo de promover a empregabilidade e a competitividade dos jovens europeus, simplificando a mobilidade de estudantes, juntamente com a maior facilidade do mercado em reconhecer as habilidades desenvolvidas pelo egresso, mesmo que este tenha cursado o ensino superior em outro país do bloco.

Já as iniciativas relacionadas ao meio ambiente estão mais próximas da efetiva defesa de valores nacionais, como o *brezal*, a floresta dinamarquesa, que passa de principal matéria-prima para diversas produções nacionais – e, por isso, muito devastada – para símbolo da identidade do povo da Dinamarca. Dessa forma, políticas com foco na

²⁷⁸ Regulamento (CE) nº 510/2006 do Conselho Europeu. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/oj/2006/l_093/l_09320060331pt00120025.pdf, acesso em 07 de janeiro de 2011.

promoção da identidade nacional através da preservação ambiental da Europa que buscam resultados também em âmbito regional, através do soft power, também contribuem para um adensamento do sentimento nacionalista, fonte de tensão entre os Estados-membros.

São iniciativas que podem atuar como uma faca de dois gumes. Da mesma maneira que podem aprofundar a integração, permitir um maior conhecimento das realidades dos diversos Estados europeus e, em seguida, proporcionar um efetivo desenho de uma cultura comum, estas políticas podem auxiliar a formatação de um sentimento de preconceito e de euroceticismo. Pois a intervenção nas políticas domésticas pode trazer em curto prazo problemas de desemprego, declínio da economia e a perda de traços culturais tradicionais, a partir da reforma dos conteúdos oferecidos pelas instituições de ensino, ampliando a oposição e a resistência ao aprofundamento da integração europeia.

Apesar da tensão interna que a UE enfrenta com relação aos projetos políticos, ainda mantém como parte do projeto seu incentivo para a ampliação das fronteiras, visando o aumento da segurança e da estabilidade no bloco. Inicialmente, no contexto da Guerra Fria e durante os primeiros alargamentos, as primeiras séries de adesões de novos membros foram feitas como uma maneira de evitar o avanço socialista e posteriormente com o objetivo de diminuir as desigualdades regionais que geravam instabilidades de fronteiras, segurando a população do leste em seus países de origem.

No entanto, para garantir que o Estado candidato se adeque aos padrões europeus para o acesso, são impostas nas negociações condições de ajustes fiscais, econômicos e até mesmo de regime político bastante rígidos. O ingresso, então, pode fragilizar as finanças do postulante, uma das muitas causas das recentes crises. A participação na Zona do Euro também exige medidas restritivas dos países, com o objetivo de manter a estabilidade monetária na região. São medidas de controle da economia que antes da criação da moeda

única eram de responsabilidade dos Estados, e que após a adesão ao euro passam a ser prerrogativas do Banco Central Europeu. Dessa forma, o Estado perde ferramentas de prevenção de crises, engessando principalmente os países mais periféricos do sistema europeu, que estão sendo chamados pejorativamente de PIIGS e veem sua capacidade de pagamentos internacionais comprometida, buscando reformas que propiciem o declínio dos gastos públicos.

O processo europeu se caracterizou por caminhar em meio a uma separação de interesses. Enquanto a fundação da Europa se deu a partir de um objetivo relacionado à manutenção da paz e voltado para evitar uma nova guerra das mesmas proporções das duas guerras mundiais anteriores, a manutenção da integração europeia hoje passa pela manutenção da essência do ser europeu, da busca pelo fortalecimento da cultura europeia como a semente das outras culturas ocidentais, mas principalmente pela oposição às culturas não ocidentais. Parte ainda da busca pelo fortalecimento econômico e pela recuperação do papel de liderança global que a Europa exercia até as guerras do século XX.

Assim, a Guerra Fria serviu de incentivo ao processo, tanto em sua forma de integração mais econômica, com a CEE, como em sua versão mais política, através de organizações como a EURATOM e outras instituições e políticas voltadas ao aprofundamento da integração. Mas, com o fim da URSS e conseqüentemente sem um inimigo do porte do gigante soviético, a Europa não tinha mais tantos motivos para se empenhar fortemente no processo de integração. Então, as questões do “para onde ir” e “por que se integrar” tornam-se mais fortes. A reunificação da Alemanha apresentou-se como um desafio e um novo passo no caminho da integração, abrindo caminho para o processo de adesão de Estados outrora pertencentes à influência soviética, como os que ingressaram em 2004 e 2007. Essa participação envolve não apenas as questões

relacionadas às questões econômicas, mas também à geopolítica da região, uma vez que admitir os países do leste retira da Rússia uma grande área historicamente sob sua influência.

Entretanto, o processo europeu não se caracterizou apenas pelo ingresso de novos membros. O Déficit Democrático está entre as principais características que motivaram debates ao longo do processo, pois é o mais importante problema institucional europeu. Tanto suas causas quanto suas implicações envolvem diversas outras realidades da integração, como o tamanho das instituições, problemas de representatividade ou ponderação de votos. Há também outros temas importantes, como a questão da identidade europeia, o debate sobre a existência ou não de raízes comuns entre os membros e a política de fechamento ao externo, alimentada por uma forte xenofobia. São questões inter-relacionadas que desenvolvem-se a partir da entrada de novos Estados no bloco europeu.

Esses problemas se entrelaçam como se fossem tramas de uma complexa rede tecida ao longo do processo, envolvendo também interesses nacionais, as relações comerciais e econômicas, a moeda comum e as políticas financeiras comuns, sujeitando todo o processo ao desenrolar desses problemas e do debate dos Estados em busca de soluções.

A busca por soluções a estes problemas e impasses leva a UE a uma encruzilhada entre alargar as fronteiras ou aprofundar o processo. É de grande importância a delimitação das fronteiras do bloco, em especial por definir as relações da Europa com a Turquia, um Estado que busca insistentemente sua adesão ao processo europeu. A Turquia simboliza uma cultura totalmente diferente das aclamadas raízes europeias comuns (judaico-cristãs). Com isso, sua entrada tenderia a agravar os problemas de xenofobia na Europa.

Desta definição de fronteiras finais depende também a organização institucional europeia, pois as mudanças no número de Estados e na população da União afetam o

processo decisório. Assim, enquanto não houver uma decisão acerca de quais devem ser as fronteiras da Europa e quais países podem participar e quais devem ficar de fora, o processo decisório europeu será provisório. Um procedimento de tomada de decisão não definitivo tem influência sobre a representatividade das instituições, incentivando o sentimento de Déficit Democrático.

Ao mesmo tempo, o aprofundamento da integração, que poderia ser uma possível saída para este processo, enfrenta oposição significativa de parte das elites dos Estados-membros.

A citada oposição se dá primeiramente por não haver um projeto concreto sobre até onde a integração deverá caminhar, como por exemplo, se ela transformar-se-á em uma federação de Estados europeus, em uma confederação ou em um organismo supranacional.

Além disso, o aprofundamento poderia implicar na cessão de poder maior do que aquela que os Estados estariam dispostos a fazer. Não obstante, a integração europeia precisa de um aprofundamento para continuar funcionando e atender às expectativas de atuação das áreas já integradas. E como a integração europeia – e em especial a moeda comum –, envolveu os membros em uma interdependência sem precedentes no sistema internacional, a separação dos Estados traria mais prejuízos do que a manutenção do *status quo*.

Assim, embora se encontre numa encruzilhada sobre qual destino seguir e seu processo esteja engessado até conseguir atender às expectativas dos Estados-membros, a integração europeia deve caminhar avante fortalecendo a União Europeia, ainda que a passos mais lentos e com diversos retrocessos, mas mantendo o caráter de vanguarda que marcou sua construção ao longo dos anos. Para os Estados, ainda existem mais vantagens na integração do que em assumirem sozinhos um posicionamento no sistema internacional,

seja comercialmente ou politicamente. Por isso, a tendência é que a integração europeia mantenha o histórico de dar um passo para trás para poder dar dois para a frente, mesmo que em câmera lenta.

Referências Bibliográficas

A construção da Europa através dos Tratados: Tratado que institui a Comunidade Europeia de Energia Atômica. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_euratom_pt.htm>, acesso em 08 de abril de 2010.

A política europeia de vizinhança colhe seus frutos. Disponível em: <http://ec.europa.eu/news/external_relations/080403_1_pt.htm>, acesso em 22 de dezembro de 2010.

A Política Europeia de Vizinhança. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17007_pt.htm>, acesso em 21 de dezembro de 2010.

A repartição das competências na União Europeia. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0020_pt.htm>, acesso em 23 de dezembro de 2010.

Ágh, Attila. Smaller and Bigger States in the EU25: The Eastern Enlargement and Decision-Making in the EU. *Perspective, Review of International Affairs* (21/2003).

ALMEIDA, Fernando Lopes e FERNANDES, Francisco R. Chaves (org.). *A economia clássica: textos de Smith, Ricardo, Malthus*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978.

AMACHER, Korine. Quelle identité pour l'Europe? In *Jusqu'où ira l'Europe?* AMACHEUR, Korine e LEVRAT, Nicolas (Ed.). Bélgica: Bruylant Academia s.a, 2005.

ANDERSON, Christopher. Economic Uncertainty and European Solidarity Revisited: Trends and Public Support for European Integration. In: Rhodes, Carolyn &

Mazey, Sonia (ed.). *The State of the European Union. Vol3. Building a European polity?* Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publisher, Inc., 1995.

ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações. Prefácio de Antonio Paim; Trad. Sergio Bath. 1ª Edição.* Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

BALASSA, Bela. *European integration: Problems and Issues.* In: *The American Economic Review*, vol 53, nº 2, *Papers and Proceedings of the Seventy-Fifth Annual Meeting of the American Economic Assosiation* (may, 1963).

BARYSCH, Katinka. "What Europeans Think about Turkey and Why." In Briefing from the Centre for European Reform, disponível em <http://www.cer.org.uk/pdf/briefing_kb_turkey_24aug07.pdf>, acesso em 21 de dezembro de 2010.

BAUMAN, Zygmunt. *Europa, uma aventura inacabada.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006.

BESSIS, Sophie. *Quelle Europe pour quels rapports avec lês autres? In Jusqu'ou ira l'Europe?* AMACHEUR, Korine e LEVRAT, Nicolas (Ed.). Bélgica: Bruylant Academia s.a, 2005.

BIZZOZERO, Lincoln J. *Estado e Espaço no Surgimento de um Processo de Integração. Os Casos do Mercosul e da Comunidade Europeia.* Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol.14, nº1, jan/jun92, pp.91-107.

BRAILLARD, Philipe. *Teoria das Relações Internacionais.* Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

BUZAN, Barry. From International System to International Society: Structural realism and regime theory meet the English school. *International Organization*, vol 47, nº3 (summer 1993), pp. 27-335. MIT Press.

CAMARGO, Sonia. “Quo Vadis” Europa. *Contexto Internacional*. Vol 26, no. 1, jan/jun 2004, pp. 77.

_____. Europa Ocidental e América do Sul: Duas Regiões à Procura de sua integração. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol 15, nº2, jul/dez 93, pp.193-213.

CAPORASO, James A. & Keeler, John T.S. The European union and Regional Integration Theory. In Rhodes, Carolyn & Mazey, Sonia (orgs). *The state of the European Union*. Vol 3. *Building an European polity?* Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publications, 1995, pp. 29-62.

CARVALHO, Fernando J. Cardim de. A crise econômica internacional em 2010: uma avaliação a meio do caminho. In: *Dossiê da Crise II*. Agosto de 2010. Disponível em <<http://www.ppge.ufrgs.br/akb>>, acesso em 02 de dez de 2010.

Churchill, APUD JENKINS, Roy. Churchill. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2002, pp. 746.

CIA World Factbook. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gm.html>>, acesso em 21 de dezembro de 2010.

Conselho Europeu. <http://europa.eu/european-council/index_pt.htm>, acesso em 28 de novembro de 2010.

D’ARCY, François. União Europeia. Instituições, Políticas e Desafios. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2002.

Debates por país, sítio 1000 debates pela Europa. <http://europa.eu/constitution/1000debates/index.cfm?page=dsp_debates_by_countries&lng_id=16>, acesso: 23 de dezembro de 2010.

Declaração Schuman, de 9 de maio de 1950. Disponível em: <http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_pt.htm>, acesso em 11 de março de 2010.

Especial Deutsche Welle: União Europeia. Disponível em: <<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,325017,00.html>>, acesso em 08 de janeiro de 2010.

_____. Disponível em: <<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,312528,00.html>>, acesso em 08 de janeiro de 2010.

Estados-membros da União Europeia. Disponível em: <http://europa.eu/abc/maps/index_pt.htm>, acesso em 22 de dezembro de 2010.

Europaforum. O Tratado de Lisboa. Informações para os Cidadãos da União Europeia. Luxemburgo: Serviço Oficial de publicações das Comunidades Europeias, 2008.

European Commission: Economic and Financial Affairs. <http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/euro_area/index_en.htm>, acesso em 13 de dezembro de 2010.

FARHI, Maryse. Double Dip: A recuperação econômica em questão. In: Dossiê da Crise II. Agosto de 2010. Disponível em <<http://www.ppge.ufrgs.br/akb>>, acesso em 02 de dezembro de 2010.

Fatos e números essenciais sobre a Europa e os europeus. Disponível em: <http://europa.eu/abc/keyfigures/sizeandpopulation/index_pt.htm>. Acesso em 9 de abril de 2010.

Fatos e números essenciais sobre a União Europeia e os Europeus, disponível em: <http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu_glance/44/pt-1.pdf>, acesso em 22 de dezembro de 2010.

Fatos e números essenciais sobre a União Europeia e os Europeus, disponível em: <http://europa.eu/abc/keyfigures/sizeandpopulation/howmany/index_pt.htm#chart4>, acesso em 21 de dezembro de 2010.

FONTAINE, Pascal. A Europa em 12 lições. Bruxelas: Comissão Europeia, 2006.

FONTAINE, Pascal. A União Europeia. Lisboa: Estampa, 1995.

FOUCHER, Michel. L'Europe, rencontre d'un espace et d'un projet. In Jusqu'ou ira l'Europe? AMACHEUR, Korine e LEVRAT, Nicolas (Ed.). Bélgica: Bruylant Academia s.a, 2005.

Glossário da UE
<http://europa.eu/scadplus/glossary/accession_criteria_copenhagen_en.htm>, acesso em 18 de agosto de 2010.

GOWER, Jackie & REDMOND, John. Enlarging the European Union. The Way Forward. Burlington: Ashgate, 2000.

GUETTA, Bernard. L'Europe: Une ambition, déjà une réalité. In Jusqu'ou ira l'Europe? AMACHEUR, Korine e LEVRAT, Nicolas (Ed.). Bélgica: Bruylant Academia s.a, 2005.

HURRELL, Andrew. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. Contexto internacional, vol 17, nº1, jan/jun, 1995, pp. 23-59.

JABOR, Tiago. Rebuilding and strengthening legal systems in war-torn nations: guidelines for international assistance. In An Agenda for the Future: Americas Model United Nations (AMUN). Brasília: UNESCO, 2003.

JENKINS, Roy. Churchill. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2002.

Jornal português “Público” <http://www.publico.clix.pt/Mundo/alemanha-quer-que-imigrantes-assinem-contratos-de-integracao_1411127>, acesso em 21 de dezembro de 2010.

Jornal Valor Econômico, de 14 de dezembro de 2010. Reportagem intitulada: “Mercados temem que paralisia política na Itália afete confiança” e “OCDE pede à Europa corte de salários e mais redução do gasto público”.

KOTT, Sandrine. L’avenir de l’Europe ET lês usages Du passe, ou l’Europe a-t-elle besoin d’une identité? In Jusqu’où ira l’Europe? AMACHEUR, Korine e LEVRAT, Nicolas (Ed.). Bélgica: Bruylant Academia s.a, 2005, pp. 20.

Legislação Europeia. Síntese da Política Regional. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/index_pt.htm>, acesso em 21 de dezembro de 2010.

LENTINI, Gerlando. Alle radici Cristiane dell’Unione Europea. Roma: Città Nuova Editrice, 2004.

LEVINE, Donald N. Parson’s Structure (And Simmel) Revisited. Sociological Theory, vol 7, no 1 (Spring, 1989), pp. 110-117. Published by American Sociological Association.

LEVRAT, Nicolas. L’Europe est dans La question. In Jusqu’où ira l’Europe? AMACHEUR, Korine e LEVRAT, Nicolas (Ed.). Bélgica: Bruylant Academia s.a, 2005.

LINZ, Juan & STEPAN, Alfred. A transição e consolidação da democracia. A experiência do Sul da Europa e da América do Sul. São Paulo: Paz e Terra: 1999.

MACKINDER, Halford J. "The Round World and the Winning of the Peace". In *Democratic Ideals and Reality* (with additional papers). Apud MELLO, Leonel Itaussu Almeida. *Quem tem Medo da Geopolítica?* São Paulo: Hucitec, Edusp, 1999.

MARTINS, Estevão de Rezende. O alargamento da União Europeia e a América Latina. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 47 (2): 5-24 [2004].

MAZEY, Suzan & RICHARDSON, Jeremy. *Promiscuous Policymaking: The European Policy Style?*. In Rhodes, Carolyn & Mazey, Sonia (orgs). *The state of the European Union. Vol 3. Building an European polity?* Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publications, 1995, pp.337-360.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida; CAMPOS, Cinthia Regina. União Europeia, reformas institucionais e Déficit Democrático: uma análise a partir do mecanismo de co-decisão. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 52, n. 1, Jun 2009.

MEDINA, João. Símbolos Europeus: breve inventario da simbologia da União Europeia. In *A construção da Europa, problemas e perspectivas*. Coordenação de Sergio Campos Matos. Lisboa: Edições Colibri, 1999.

MILES, Lee; REDMOND, John & SCHOWOK, René. *Integration theory and the Elargement of the European Union*. Pp 177-194. In: Rhodes, Caroyn & Mazey, Sonia (ed.). *The State of the European Union. Vol3. Building a European polity?* Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publisher, Inc., 1995.

MIOCHE, Philippe. *Cinquenta Anos da Europa do Carvão e do Aço. 1952-2002*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2004.

PARSONS, Craig. *Showing Ideas as Causes: The Origins of the European Union*. *International Organization* 56, 1. Winter, 2002, pp.47-84.

PAULA, Luiz Fernando de, FERRARI FILHO, Fernando. Dossiê da Crise, apresentação. In: Dossiê da Crise II. Agosto de 2010. Disponível em <<http://www.ppge.ufrgs.br/akb>>, acesso em 02 de dez de 2010.

Política Agrícola Comum. Disponível em: <http://europa.eu/pol/agr/index_pt.htm>, acesso em 23 de dezembro de 2010.

RAMOS, Leonardo; MARQUES, Sylvia Ferreira; JESUS, Diego Santos Vieira. A União Europeia e os estudos de integração regional. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

Regulamento (CE) nº 510/2006 do Conselho Europeu. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/oj/2006/l_093/l_09320060331pt00120025.pdf, acesso em 07 de janeiro de 2011.

SAMARY, Catherine. O Preço da Ocidentalização. Le Monde Diplomatique Brasil. Disponível em: <<http://diplomatie.uol.com.br/acervo.php?id=257&PHPSESSID=e982d772e136b75d3fac6b3715d1e5c5>>, acesso em 15 de setembro de 2010.

SCHIMMELFENNIG, Frank. The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union. *International Organization* 55, 1, Winter 2001, pp. 47-80.

SILVA, Roberto Luiz. Direito Comunitário e da Integração. Porto Alegre: Síntese, 1999.

Sítio da União Europeia: “A Europa num Ápice – A História da União Europeia”. Disponível em: <http://europa.eu/abc/history/index_pt.htm>, acesso em 15 de março de 2010.

SNIDAL, Duncan. Relative Gains and the Pattern of International Cooperation. In *The American Political Science Review*. Vol 85, nº 3 (Sep., 1991), pp. 701-726.

SODER, José. A União Europeia. São Leopoldo: Editora Unisinos, 1995.

SPAACK, Paul-Henri. The integration of Europe: dreams and realities. Foreign Affairs, Bd. 29, nr. 1, 1950.

STROBE, Talbot. A profound partnership. Time Magazine, 11 de maio de 1998, pp. 28.

TENGARRINHA, José. Portugal e a Europa: abstracções e realidades nacionais. In A construção da Europa, problemas e perspectivas. Coordenação de Sergio Campos Matos. Lisboa: Edições Colibri, 1999.

TODOROV, Tzvetan; SAVIDA, Patrick & BRACHER, Nathan. European Borders. An interview with Tzvetan Todorov. South central review, vol 20, nº 2/4 (summer-winter, 2003), pp. 149-156.

TOSTES, Ana Paula B. União Europeia – O poder político do direito. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

Tratado de Lisboa. Disponível em: <http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_pt.htm>, acesso em 22 de dezembro de 2010.

Tratado de Nice. Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/12001C/htm/12001C.html>>. Acesso 08 de abril de 2010.

Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_pt.htm>, acesso em 08 de abril de 2010.

TSEBELIS, George. Atores com Poder de Veto. Como funcionam as instituições políticas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

TSEBELIS, George; GARRETT, Geoffrey. The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union. *International Organization*, Vol. 55, No 2(Spring, 2001), pp. 357-390.

VIEIRA, Liszt. Cidadania Global e Estado Nacional. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000300001&lng=en&nrm=iso>, acesso em 19 de julho de 2010.

WOOD, Pia Christina. The Franco-German Relationship in the post-Maastricht Era. In Rhodes, Carolyn & Mazey, Sonia (orgs). *The state of the European Union. Vol 3. Building an European polity?* Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publications, 1995, pp 221-244.

WOOD, Stephen. Is the Enlargement of the European Union a Beneficial Investment for Germany? In *Political Science Quarterly*, Vol. 118, No 2 (Summer, 2003), pp. 281-306. Published by The Academy of Political Science.