

A construção da União Europeia e o estudo de sua trajetória teórica e histórica é um dos temas mais conhecidos das Relações Internacionais. Porém, é possível ir além e analisar o bloco como um ator contemporâneo da política mundial, destacando suas forças e contradições. Organizado em cinco capítulos, este livro apresenta uma abordagem ampliada sobre a crise e os desafios europeus atuais, para que se busque compreender de onde veio, mas, principalmente, para onde vai, o bloco: "A Trajetória Histórica (1945/1986)", "A Integração e o Fim da Guerra Fria (1986/1997)", "A Encruzilhada do Século XXI", "As Relações Internacionais da União Europeia" e "A União Europeia Global: Os Emergentes e o Multilateralismo".

# A União Europeia



## A Trajetória Histórica (1945/1986)

O objetivo do capítulo é examinar o processo de construção da integração europeia a partir de suas origens, assim como a sua trajetória inicial como bloco, oferecendo uma contextualização histórica das condições regionais e globais do nascimento da Europa unida. Na seção 1.1, “As Origens da Integração: Propostas e Organismos (1945/1957)”, apresenta-se o período que antecede a assinatura dos tratados constitutivos do bloco europeu, somado ao embrião institucional da integração com a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). Na sequência, no item 1.2, “O Processo Formativo: do Tratado de Roma à Crise (1957/1973)”, o foco é na constituição do bloco europeu, seu caráter inovador e seus desafios. A partir do bloco já formado e em evolução, o tópico 1.3, “Alargamento ou Aprofundamento? Do Pessimismo ao Ato Único Europeu (1973/1986)”, aborda os dilemas dos países europeus diante do avanço da integração, tanto no que se refere à natureza de seus acordos políticos como à incorporação de novos membros, e às pressões do neoliberalismo e da fase final da Guerra Fria.

Analizar a trajetória histórica da União Europeia é um desafio amplo. Apesar de o marco institucional da emergência da comunidade ser reconhecidamente o Tratado de Roma (1957)<sup>1</sup> e da União Europeia o Tratado de Maastricht (1992), a localização do “início” da ideia Europa é mais controversa. Assim, dependendo das análises, o recuo histórico que se observa para a contextualização do processo de integração europeu é bastante variado. Para alguns, mesmo antes dos Estados nacionais já haveria, entre os povos do continente, um desejo de unidade em torno de uma comunidade de valores compartilhados, a qual teria sido sobreposta uma lógica de violência e guerra pela consolidação da soberania de territórios em nome de interesses de governantes. Para outros, refere-se às tentativas de constituição do Sacro Império Romano Germânico, que até hoje permaneceria no núcleo do projeto, sintetizadas na premissa da “Europa” como duplamente “Oidental” e “cristã”, ou mesmo às alianças conservadoras que caracterizaram o cenário regional depois do Concerto Europeu em Viena, em 1815.

1. Na literatura, existem duas variações para referir-se ao marco institucional da integração europeia em 1957: Tratado de Roma ou Tratados de Roma. A denominação “Tratados de Roma” refere-se à existência de dois componentes estruturais para o início do bloco, a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM). Ambas estão corretas e serão utilizadas ao longo do texto.

Tanto a Santa Aliança quanto a Quádrupla Aliança teriam legado um cenário de paz a uma realidade de conflitos, permitindo administrá-los até a quebra do sistema em 1914 por escolhas expansionistas de líderes, em particular na Alemanha. Tal visão, de caráter iminentemente liberal, choca-se diretamente com as perspectivas realistas que atribuem a esta mesma era a classificação de equilíbrio de poder, de choques de interesses e vontades. Além disso, não é possível falar de integração europeia sem mencionar o trabalho de Immanuel Kant (ou mesmo Grotius). E, por fim, não se pode deixar de mencionar a influência dos teóricos mais recentes da integração, como Ernst Haas e Karl Deutsch, em cujos trabalhos prevalece uma interação e/ou sobreposição temporal entre a teoria e a prática da construção das comunidades políticas na Europa ao longo dos anos 1950/1960.

É possível “localizar” a ideia de Europa no pensamento político, histórico, filosófico, econômico e estratégico a partir de muitos recortes que, por vezes, tendem a dotar o processo de um caráter utópico e idealizado. Esse caráter prevalece na apresentação da integração como a “escolha da paz sobre a guerra”, “da cooperação sobre o conflito”, embasada na percepção dos Estados, a partir do aprendizado gerado pela destruição causada pela Primeira Guerra Mundial (1914/1918) e pela Segunda (1939/1945). Adicionalmente, pressupõe-se que a soberania é um elemento negativo para a relação interestatal, pois privilegia objetivos individuais e motivações agressivas dos Estados, em detrimento de uma governança democrática e sustentada em valores participativos e de comunidade.

Embora todos esses componentes sejam essenciais na construção da Europa contemporânea, não só como retórica, mas conteúdo programático, os mesmos já trazem significativas contradições. Tais contradições expressam-se nos debates associados à soberania, tamanho e escopo da integração, a percepção sobre a mesma e a vocação externa, gerando alternâncias e recuos no processo desde a sua criação. Resumindo esses debates, dominantes na evolução do processo, e que permearão todos os capítulos deste livro, podem ser apresentadas algumas oposições básicas: no que se refere à soberania, a oscilação entre o intergovernamentalismo e o supranacionalismo, permeado pela discussão de temas correlatos relativos ao federalismo e à participação popular.

A essa participação, liga-se adicionalmente o conceito de “déficit democrático”, contrapondo a ideia da governança comunitária à prática da democracia no bloco e a baixa participação popular no processo decisório. Justificada inicialmente pela necessidade de construir a integração “de cima para baixo”, esta política dos dirigentes, denominada de “política de Bruxelas” opõe-se às demandas sociais dos povos dos Estados-membros, e se essas demandas estariam ou não sendo ouvidas. A essa dinâmica relacionam-se as ondas de otimismo e pessimismo sobre o futuro da integração (europessimismo ou euroentusiasmo?). Como se verá nos Capítulos 2 e 3, em muitas oportunidades, quando solicitada a votar em questões sobre o futuro da União Europeia no pós-1992 os resultados das urnas se opuseram a movimentos de aprofundamento.

O aprofundamento, por sua vez, leva ao tema do tamanho e do escopo da integração, ao qual se relaciona a questão do alargamento. Tal alargamento inicia-se na segunda década da integração (1970), transformando-se nos anos 1980 e com novos desafios a partir de 1989, com o fim da Guerra Fria. Neste âmbito, por vezes o alargamento caminhou separado do aprofundamento, enquanto no período mais recente, em particular no século XXI, existiram tentativas de junção de ambas as táticas.



Por fim, a vocação externa do bloco oscila entre as visões tradicionais do europeísmo e atlanticismo, que englobam questões diversas: o papel dos Estados Unidos, da Alemanha, da França e do Reino Unido. Com o avanço da integração, a estes dilemas somaram-se as discussões sobre uma política externa e de segurança comum, e o papel da União Europeia como ator internacional. Esse papel, como será visto nos Capítulos 4 e 5, existe em alguns fóruns e temas, mas possui claras limitações em sua aplicação e na relação com a soberania dos Estados-membros.

Ainda que o projeto não tivesse podido caminhar sem consenso, implicando a escolha de determinadas agendas pelos Estados-membros, a permanência de fragmentações e assimetrias nos processos de formulação de políticas e de decisão no bloco exprime contradições latentes desde o encerramento da Segunda Guerra Mundial em 1945. Por vezes, a solução foi a da “Europa à La Carte” ou “Europa a diferentes velocidades”, visando adaptar diferentes demandas e ritmos de integração dos países, a fim de que os mesmos se mantivessem no bloco.

Isto é, na busca da política comum, não foram poucas as exceções no sentido de combinar posições pró-Europa (França e Alemanha) a outras de uma adesão mediada (Reino Unido). Tal processo de acomodação de demandas não impedi que países rejeitassem políticas do bloco, por meio de seus governos ou sociedades, colocando em xeque o futuro da integração. Adicionalmente, as políticas internas nem sempre foram correspondentes ao discurso europeu mesmo entre os maiores defensores da integração, somando-se o desafio da adesão do Leste Europeu no século XXI e a relação com a Turquia.

Essas divisões expressam a existência de ciclos de expansão e recuo da integração desde os anos 1950, relacionados a realidades históricas nacionais e internacionais. Como fenômeno e construção política efetiva, é neste contexto, e em meio a estes debates, que emerge o projeto de integração e torna-se necessário pensá-lo estrategicamente, como produto de um tempo específico.

## 1.1 AS ORIGENS DA INTEGRAÇÃO: PROPOSTAS E ORGANISMOS (1945/1957)

De 1945 a 1957, as relações internacionais contemporâneas passaram por um processo intenso de reorganização, tendo como ponto de partida o encerramento da Segunda Guerra Mundial. Durante pouco mais de uma década esse processo foi composto, e impulsionado, por três grandes tendências: a ascensão da hegemonia dos Estados Unidos, a institucionalização das relações interestatais com a criação do sistema multilateral e a emergência da Guerra Fria em 1947. Todos esses fluxos detiveram um papel essencial no lançamento e efetivação da integração europeia que, em 1957, culminou com o Tratado de Roma (1957) que instituiu a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM).

Interligadas, essas tendências correspondem às transformações estruturais que se consolidaram com o fim do segundo confronto mundial no que se refere ao equilíbrio de poder mundial e o papel da Europa e suas nações neste quadro. A ascensão dos Estados Unidos era representativa da emergência de uma nova ordem global, em contraposição à era da hegemonia britânica. Tal hegemonia já vinha perdendo sua força desde o início do século XX, sendo desafiada direta e indiretamente pela Alemanha

e pelos Estados Unidos, no arco que compõem os anos de 1914 a 1945. Isto é, anos que compõem uma era de indefinição de posições relativas neste equilíbrio de poder e que se iniciam com a Primeira e se extinguem com a Segunda Guerra Mundial.

Atravessadas pela Revolução Russa (1917), a Grande Depressão (1929), a ascensão dos fascismos alemão, italiano e da expansão imperialista do Japão na Ásia na década de 1930 e o isolacionismo norte-americano, essas décadas proporcionaram o esgotamento do poderio europeu ocidental vis-à-vis com os Estados Unidos e a União Soviética. Assim, a Europa Ocidental parecia sucumbir às triangulações conflituosas que se estabeleceram entre Reino Unido, França e Alemanha, e permitiram a consolidação dos poderes russo e norte-americano. Essas nações, e o restante da Europa Ocidental, deixavam de exercer um papel de protagonistas, para se tornarem coadjuvantes dos acontecimentos mundiais.

Entretanto, esse papel de coadjuvante ganharia um peso diferenciado, inclusive pela iniciativa norte-americana de promover a sua hegemonia um “estilo especial de liderança” e à luz do emergente desafio soviético. Apesar de deterem, em 1945, a supremacia estratégica, econômica e política do sistema internacional, os Estados Unidos buscaram consolidar sua *Pax Americana* a partir da elaboração de um sistema de organizações internacionais governamentais, nas quais seus valores e princípios políticos, sociais e econômicos seriam implementados.

Com isso, tratava-se de uma hegemonia benigna, definida por Ikenberry (2011) como “interpenetrada” que construía a dominação pela força e pelo convencimento, usando o multilateralismo como meio de gerar interdependência. A tática norte-americana era implementar um sistema de governança e compromissos sobrepostos entre a hegemonia e seus dominados (definidos como parceiros). Os termos associados a essa criação de redes de cooperação são *lock in* (“prender”) e *binding* (“comprometer”).

Esse processo de construção da ordem liberal e democrática que se consubstanciou em instituições como as Nações Unidas e o Fundo Monetário Internacional iniciou-se ainda antes do final da Segunda Guerra Mundial, no biênio 1944/1945. Como resultado, as negociações de Dumbarton Oaks e de Bretton Woods geraram, respectivamente, o sistema institucional político-diplomático e econômico (comercial e financeiro) liderado pelos Estados Unidos e que cooptaram e/ou integraram a Europa Ocidental a suas redes (e também as nações asiáticas e americanas, em escala global).

Também como parte dos arranjos de guerra da *Pax Americana*, observou-se uma divisão do continente entre o Leste e o Oeste. Essa divisão foi formatada nas Conferências de 1945, Ialta e Potsdam, levando à consolidação do poder soviético na região do Leste Europeu, como parte das negociações para garantir a segurança das fronteiras da União Soviética em troca da sua participação na guerra com os aliados. O estabelecimento dessas esferas de influência, Estados Unidos no Ocidente e União Soviética no Oriente, não fora inicialmente apresentado nas negociações de Ialta como base de conflito. Naquela oportunidade, em fevereiro de 1945, o então presidente norte-americano Franklin Delano Roosevelt (FDR) visava preservar o apoio de Stalin para o encerramento da guerra e os arranjos posteriores. Tratava-se, assim, de uma divisão de tarefas entre as potências emergentes.

Essa situação, porém, não agradava grupos conservadores nos Estados Unidos, que já definiam a União Soviética como inimiga, e percebiam a nascente bipolaridade



como essencial para solidificar a hegemonia. Para esta linha, a fim de evitar o recuo ao isolacionismo experimentado no pós-Primeira Guerra Mundial nos anos 1920, era preciso que existisse um apoio real da sociedade norte-americana ao internacionalismo. Considerava-se que a ideia da “ordem” liderada pelos Estados Unidos era insuficiente para fornecer esse apoio e a construção de um aparato militar-estratégico de projeção de poder que sustentasse, ao lado do multilateralismo, a *Pax Americana*. A União Soviética surgia como um inimigo funcional e a Europa Ocidental como aliada preferencial, seja por sua posição geográfica como por sua identidade social, cultural, política e econômica liberal.

O falecimento de FDR antes da Conferência de Potsdam foi decisivo para validar estas visões de mundo. A ascensão de Harry Truman à presidência deu início a um conjunto de decisões políticas e estratégicas que culminou com a Guerra Fria em 1947. Embora as negociações ainda ocorressem sob clima de “paz” entre soviéticos e norte-americanos, o anúncio do monopólio da bomba nuclear e o seu uso no Japão em Hiroshima e Nagasaki indicava a proximidade da quebra da aliança soviético-americana. Não cabe aqui analisar todo o processo que levou à Doutrina Truman de 1947, que estabeleceu a grande estratégia da contenção, mas sinalizar a passagem da acomodação de interesses à disputa direta entre as futuras superpotências. A política de contenção estabelecia três prioridades para a política externa dos Estados Unidos: a contenção da União Soviética, a contenção do comunismo e a expansão dos valores e práticas políticas, econômicas e sociais do liberalismo.

Apesar de estender-se por todo o sistema internacional, esta disputa por zonas de influência tinha no continente europeu seu principal pilar geopolítico, visto que ambos, Estados Unidos e União Soviética, eram países com presença física na região. A União Soviética por tratar-se de seu espaço geográfico e geopolítico natural, e os Estados Unidos, por sua projeção e presença militar consolidada no pós-1945. Para os Estados Unidos, a aliança com a Europa Ocidental era funcional não só para manter em xeque o poder soviético, mas o próprio poder europeu.

Na Europa não havia meios de resistir aos Estados Unidos ou à União Soviética. Ambas as zonas de influência eram ocupadas, com diferentes estilos de dominação, pelas forças norte-americanas e as soviéticas. Se os Estados Unidos eram o “império por convite”, como indica Gaddis (1998), a União Soviética converteu-se no “império por dominação”. Diante desse contexto, para a Europa Ocidental era preciso reforçar a aliança atlântica como opção preferencial, “aceitando e ampliando” o “convite” à presença dos Estados Unidos. Nas palavras do Primeiro Ministro britânico Winston Churchill (1946),

(...) os Estados Unidos residem, neste momento, no centro do poder mundial  
 (...) Não podemos permitir que o curso dos eventos continue seguindo até ser  
 muito tarde (...) De Stettin no Báltico à Trieste no Adriático uma cortina de ferro  
 atravessou o continente. Atrás desta linha estão todas as capitais dos antigos  
 estados da Europa Central e do Leste (...), todas estão no que devo chamar de  
 esfera soviética e todas são sujeitas de uma forma ou de outra não somente  
 à influência soviética mas, em crescente medida, ao controle de Moscou (...)  
 recuso a ideia de que uma nova guerra é inevitável; entretanto, ela é cada vez  
 mais eminente. (CHURCHILL, 1946)

Se essa cortina de ferro e a ameaça de sua transposição pelas forças soviéticas eram reais, se a bipolaridade seria ou não inevitável naquele contexto é um debate amplo, pois mesmo analistas como Kissinger (1994) indicam que o conflito com a União Soviética foi uma “escolha instrumental” da hegemonia. Apesar de seu papel decisivo na Segunda Guerra Mundial, a União Soviética era um país mais vulnerável que os Estados Unidos. Assim, não eram poucos os que questionavam sua capacidade de expandir-se ou ameaçar vizinhos neste período. Entretanto, construir a imagem de uma União Soviética forte era o caminho percebido para garantir o compromisso da liderança dos Estados Unidos.

Para o Leste Europeu, e as nações bálticas, essa dinâmica de contenção da União Soviética e do comunismo não se aplicava. Sobre esses países, que em Ialta e Potsdam haviam sido alocados na “esfera soviética”, a situação era de pressão direta e projeção das forças de Moscou. Mesmo com o discurso norte-americano, os limites entre o Ocidente e o Oriente europeu foram respeitados. Essa situação pode ser comprovada na prática quando revoluções no núcleo desse bloco, que foram definidas pelo próprio Estados Unidos como democráticas, Hungria, em 1956, e Tchecoslováquia, em 1968, não obtiveram apoio formal político ou militar para evitar a repressão soviética. Assim, cada superpotência permanecia em seu espaço delimitado pelos acordos de 1945.

Para a Europa Ocidental, esta situação era instrumental, garantindo-lhe *status especial* diante dos norte-americanos. Embora o Leste funcionasse como uma espécie de cordão sanitário de proteção mútua entre o Ocidente e o Oriente, a proximidade geográfica e realidade geopolítica continental não afastavam o risco do expansionismo soviético, na hipótese de reversão dos compromissos Ialta-Potsdam. A resposta para a Europa era o engajamento com os Estados Unidos e a solidificação de uma parceria transatlântica.

Os primeiros passos dessa parceria, que se tornou sinônimo para muitos analistas de “Ocidente”, foram iniciados em 1947 com o Plano Marshall. O Plano Marshall permitiu à Europa Ocidental iniciar seu processo de reconstrução econômica, gerando forte interdependência entre os dois lados do Atlântico. Como parte do processo de recuperação europeia foi criada em 1948 a Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OCEE). A OCEE consolidou-se nesse período como um fórum de planejamento conjunto das nações europeias:<sup>2</sup> melhoria da infraestrutura, condições de trabalho, comércio e pagamentos. Bem-sucedida no cumprimento desses propósitos, a organização revelou-se um dos principais pilares do processo de reerguimento europeu. Nos anos 1960 (Seção 1.2), a OCEE torna-se a Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE), com a inclusão de Canadá e Estados Unidos (seguindo-se a inclusão do Japão em 1964).<sup>3</sup>

2. Os membros originais da OCEE eram: Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido e Alemanha Ocidental. Disponível em <http://www.oecd.org/general/organisationforeuropeaneconomicco-operation.htm>. Acesso em 28 de junho de 2013.

3. Atualmente, a organização conta com 34 membros, que se somaram aos acima mencionados, dentre estes: Estados Unidos, Canadá, Japão, Austrália, República Checa, Estônia, Finlândia, Hungria, Israel, Coreia do Sul, México, Nova Zelândia, Polônia, Eslováquia e Eslovênia. Disponível em <http://www.oecd.org/general/listofoecdmembercountries-ratificationoftheconventionontheoeecd.htm>. Acesso em 28 de junho de 2013.



Paradoxalmente para os Estados Unidos, o sucesso da reconstrução levou à elevação do poder europeu e a alterações no equilíbrio de poder regional e global. A partir da metade da década de 1950, a Europa Ocidental e suas principais potências como França, Reino Unido e Alemanha Ocidental começaram a se tornar um novo polo de atração econômica. Deve-se mencionar que processo similar de reconstrução e recuperação econômica ocorreu na Ásia, com foco no Japão e nos Tigres (Taiwan, Coreia do Sul, Hong Kong e Cingapura).

No caso da Europa, o poder militar se manteve à sombra da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Criada em 1949 como uma aliança de segurança coletiva e defensiva contra a União Soviética, a OTAN permanece um dos principais pilares da projeção hegemônica dos Estados Unidos na Europa e no sistema internacional. Sustenta-se, ainda, como um dos elementos mais controversos da relação transatlântica e da integração europeia, no que se refere a sua vocação e papel externo. Especificamente, os primeiros países signatários são os Estados Unidos, o Canadá e, na Europa, Bélgica, Dinamarca, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal e Reino Unido. Em 1952, a OTAN já apresenta uma expansão, com a adesão da Grécia e da Turquia.

Esse processo permite estabelecer um cenário de estabilidade regional, que se encontra no lançamento dos primeiros organismos e negociações da integração e que fazem parte do repensamento das relações internas europeias em sua nova condição de poder. Com isso, não é possível desconectar a evolução da integração da bipolaridade, com impactos nos projetos e níveis de autonomia europeus. E, a partir deste contexto, quais são as dimensões autônomas que, por vezes, até levam ao descolamento da compreensão da integração destas realidades de poder do pós-1945 e da Guerra Fria?

De acordo com Cini e Borragán (2013), a premissa da cooperação entre as nações europeias como parte do processo de reconstrução e pacificação do continente surge como prioritária para diferentes correntes políticas depois da Segunda Guerra Mundial. Como apresentado, este é um tema recorrente na história. Entretanto, a conjunção das pressões da ascensão dos Estados Unidos, do multilateralismo e da Guerra Fria às crises internas da região gera as condições para o início do processo. Algumas dimensões devem ser destacadas no nascimento do bloco: Alemanha, França e Reino Unido, e as nações de menor poder relativo no continente.

O primeiro desses temas refere-se à posição da Alemanha na Europa do pós-Guerra. Assim como havia o temor do expansionismo russo, existia igualmente o receio do revisionismo alemão, mesmo com o país dividido em zonas de ocupação pelas potências vitoriosas no conflito mundial. A junção das zonas ocidentais na República Federal da Alemanha (RFA) criou novamente uma nação forte. Ainda que enquadrada à hegemonia dos Estados Unidos, e com uma política de bom relacionamento com esse país desenvolvida por Konrad Adenauer como chanceler, de 1949 a 1963, a RFA representava uma força significativa na Europa Ocidental, que pressionava a França e o Reino Unido, e não somente sua contraparte oriental, a República Democrática da Alemanha (RDA), controlada pela União Soviética. A RFA, a Alemanha Ocidental, e a RDA, a Alemanha Oriental, eram, portanto, um ponto de preocupação que poderia gerar desequilíbrios novamente.<sup>4</sup>

4. Ao longo deste livro, preferencialmente é usada essa terminologia, Alemanha Ocidental e Alemanha Oriental, em vez de RFA e RDA, a fim de padronizar a classificação desse país até sua reunificação nos anos 1990.

O segundo refere-se ao reposicionamento britânico e francês no cenário europeu, e sua relação com a Alemanha e os Estados Unidos. A interação franco-britânica assume, nesse período inicial, uma forma que se estende por todo o período da integração até os dias de hoje: um Reino Unido defensor de uma Europa Atlântica (de onde deriva o termo atlanticismo), mais próxima aos Estados Unidos, e sustentada em laços mais frouxos de integração (intergovernamental e ampliada), e uma França europeia, que pressupõe um papel autônomo para a Europa, com o continente mais integrado por políticas comuns (europeísmo, supranacionalidade e aprofundada). Em contrapartida, a França exerce, para isso, o papel de líder e condutora dos processos europeus, o que, por consequência, a fortalecerá diante da Alemanha Ocidental, do Reino Unido e dos Estados Unidos.

Apesar da fraqueza dessas três nações, portanto, as mesmas continuavam definindo, por suas triangulações, o futuro da Europa, seja pela omissão na condução dos assuntos internos do continente (Reino Unido), como pelo estabelecimento de um compromisso com uma Europa mais estável (França e Alemanha). Em pouco tempo, deve-se destacar, a Alemanha Ocidental assumirá um papel de liderança do processo, que chega a suplantar o da França, por sua habilidade em combinar o relacionamento europeu, com um bom intercâmbio com os norte-americanos. Funcionalmente, os relacionamentos com a Europa Ocidental e os Estados Unidos agregam confiabilidade à Alemanha, permitindo um exercício de poder controlado estruturalmente. A partir dos anos 1990, como avaliado no Capítulo 2, essa dinâmica surge expressa nos termos “Alemanha Europeia” e “Europa Germânica”.

Por fim, outro tema refere-se às nações de menor poder relativo na Europa Ocidental, que, de acordo com suas diferenças socioeconômicas, podem ser divididas entre o núcleo e a periferia europeia. Essa divisão perpassa a realidade e o imaginário da integração no transcorrer do século XX e pelo século XXI, assumindo formas diferenciadas ao longo dos anos. No caso do núcleo, nações como Holanda, Itália, Bélgica, Luxemburgo fazem parte da Europa vista como mais próxima ao triângulo Alemanha Ocidental-França-Reino Unido em termos sociais, políticos e econômicos.

Por sua vez, a periferia europeia corresponde a nações mais pobres, como Grécia, Portugal e Espanha que, depois do encerramento da Guerra Fria (1989) passaram a ser acompanhadas pelas novas nações da ex-Iugoslávia e as do Leste Europeu. A Turquia, entre o ocidente e o oriente, permanece vista como periférica, apesar de, desde 1952, já pertencer à OTAN. Essas nações funcionam como satélites diante dos países líderes da integração e, ao mesmo tempo, dos Estados Unidos, gerando forças de impulso e negação dos compromissos europeus, dependendo da circunstância e época histórica.

Avaliando o processo de integração europeu, pode-se indicar que essa trajetória tem o ano de 1948 como chave neste processo de institucionalização. No que se refere à dimensão econômica, o primeiro movimento de integração, com o estabelecimento de uma união aduaneira entre a Bélgica, a Holanda e Luxemburgo (BENELUX), representa um passo significativo para a recuperação dessas nações.

Politicamente, a reunião do Congresso da Europa de 1948, em Haia, na Holanda, abre as portas para a discussão da criação de uma Europa federada. Segundo Urwin



(2013), embora a reunião não tenha conseguido cumprir metas concretas, a sua importância reside na convocação de uma reunião de países europeus para discutir um futuro comum para o Ocidente. Posteriormente, em 1949, esses primeiros esforços levaram à criação do Conselho da Europa pelo Tratado de Westminster.

Estrategicamente, o foco é a assinatura do Tratado de Bruxelas (Tratado de Colaboração Econômica, Social e Cultural e Defesa Coletiva), com a presença do Reino Unido e da França e os países do BENELUX. O Tratado serve como base para a criação da União Europeia Ocidental (UEO), em 1954, que perdurou até 2010, sendo substituída por novas formas de cooperação nestes setores, a partir do Tratado de Lisboa (abordado no Capítulo 3). Além dos membros originais, foram agregados a Itália, a Alemanha, a Grécia, Portugal e a Espanha à União (UEO). O objetivo inicial era estabelecer uma rede de cooperação entre os Estados europeus, que impedisse o renascimento do revisionismo alemão e gerasse compromissos de segurança coletiva entre os membros (na década de 1950, a própria Alemanha Ocidental tornou-se parte integrante desse processo, assim como da OTAN).

Em termos práticos, essa iniciativa, assim como outras similares no campo da segurança, da defesa e da política externa comum, deteve atuação limitada. Apesar de ter participado ativamente do processo de integração europeu, do reengajamento alemão às estruturas multilaterais e de missões para a estabilidade no continente, a UEO não foi capaz de promover um salto qualitativo em políticas estratégicas comuns. Desde 1948, não só por via UEO, mas por meio de outros organismos e debates, como será analisado, a busca de uma identidade coletiva para o bloco foi mais caracterizada por recuos do que por avanços.

Assim, ainda que em sua declaração final, o presidente do conselho permanente da instituição afirme que “A União Europeia Ocidental realizou uma importante contribuição à paz e à estabilidade na Europa e no desenvolvimento de uma estrutura europeia de segurança e defesa, promovendo consultas e cooperação neste campo e conduzindo operações (...)” (STATEMENT, 2010), a realidade se interpôs a esse papel.

Nesse contexto, foi o Plano Schuman (1950) que assumiu o papel de catalisador da integração europeia, ao lado da criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) em 1951, firmada no Tratado de Paris. Simbolicamente, para a história da integração, o dia 9 de maio, no qual o ministro das Relações Exteriores francês Robert Schuman proferiu a declaração, tornou-se o “Dia da Europa”. A CECA passou a ser considerada o embrião do bloco europeu. Mas por que considerar esse plano e a CECA como os momentos definidores do bloco, que nasceu de uma conjugação de fatores?

O Plano Schuman agregou à retórica positiva utópica da integração um conteúdo programático concreto, redesenhando o escopo das relações intraeuropeias, a partir do triângulo França, Alemanha e Reino Unido. Lançado por Schuman, o plano fora elaborado por Jean Monnet, político francês definido como o arquiteto da integração europeia, trazendo embutido inovações estratégicas importantes para a Europa Ocidental do pós-Guerra no campo da política e da economia. Esse triângulo foi substituído por um eixo bilateral: o franco-alemão. O Plano Schuman partia do princípio do reengajamento da Alemanha Ocidental como parceira da França dentro da Europa, e, mais ainda, como um poder europeu integrado ao continente de forma pacífica e

estável. Adicionalmente, esse reengajamento seria sustentado nas raízes dos conflitos passados, nos setores energético e industrial (carvão e aço).

Por outro lado, o projeto implicava uma quase exclusão do Reino Unido dos assuntos europeus, legando à França maior margem de manobra e uma liderança na condução política da Europa. Diferente da Alemanha Ocidental, que procurava, com o Chanceler Konrad Adenauer, estabelecer um equilíbrio entre a vocação europeia e a atlântica do país, o Reino Unido optara pelo alinhamento aos norte-americanos. Dessa forma, Schuman, Monnet e Adenauer surgem como os “pais fundadores” da Europa.

Sistematizando estas prioridades, torna-se interessante fazer uso das próprias palavras de Schuman na Declaração de 1950:

*A paz mundial não poderá ser salvaguardada sem esforços criadores (...) A contribuição que uma Europa organizada e viva pode dar à civilização é indispensável para a manutenção de relações pacíficas (...) A Europa não se fará de um golpe, nem numa construção de conjunto: far-se-á por meio de realizações concretas que criem em primeiro lugar uma solidariedade de fato. 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 subordinar o conjunto da produção franco-alemã de carvão e do aço, a uma Alta Autoridade (...). (DECLARAÇÃO SCHUMAN, 1950)*

A Alta Autoridade representa uma evolução das relações estatais e uma mudança na visão soberana dos dois Estados, França e Alemanha, sobre setores considerados estratégicos para a geração de riqueza e poder bélico. Pressupõe-se a transferência de poder decisório e administrativo a essa Autoridade sobre estes setores, a fim de reorganizar sua lógica produtiva. Além disso, o acordo franco-alemão essá aberto a todo e qualquer outro Estado que desejar aderir a esse mecanismo de cooperação, no qual a cooperação e os interesses comuns suplantam a competição. A Declaração Schuman estabelece, portanto, que

*a comunitarização das produções de carvão e do aço assegura imediatamente o estabelecimento das bases comuns de desenvolvimento econômico, primeira etapa da federação europeia e mudará o destino das regiões durante muito tempo condenadas ao fabrico de armas de guerra (...) A solidariedade da produção (...) revelará que qualquer guerra entre a França e a Alemanha se tornará não apenas impensável como materialmente impossível (...). (DECLARAÇÃO SCHUMAN, 1950)*

Esse processo, que levou à CECA em 1951 (Tratado de Paris), teve como base a lógica da integração setorial como forma de aproximar os países. Além da Alemanha Ocidental e da França, que se constituíram nos líderes do processo, também se tornaram membros da CECA, Itália, Luxemburgo, Bélgica e Holanda (a futura “Europa dos Seis”). O arranjo manteve-se vigente até 2002, mas a partir dos Tratados de Fusão de 1965 sua estrutura decisória foi modificada, assim como dos demais acordos firmados em Roma, levando ao estabelecimento da Comunidade Europeia (CE), como será abordado na Seção 1.2. A CECA, portanto, consistiu-se em uma experiência de sucesso, que permitiu avançar para os Tratados de Roma.



Adicionalmente, tornou-se a base da dualidade das discussões entre a teoria e a prática da integração. Por vezes, como indicado, torna-se difícil distinguir, no projeto e sua evolução, o que era teoria e o que era prática, existindo um *feedback* constante entre as dimensões. Por não ser uma obra teórica, este texto não aprofundará estas discussões, mas traz indicações de como é complexa essa relação para a evolução da integração.

Para a teoria da integração, a ideia era criar um ponto de partida para a aproximação entre as nações, sustentado em um interesse comum e funcional. Tendo como base esse determinado setor, haveria a possibilidade de que a cooperação se estendesse a outras áreas do intercâmbio, deixando de ser setorial para tornar-se multidimensional. Os termos associados a esse processo são o *linkage* (ligação) e o *spill over* (disseminação, “espalhamento”). Em termos de governança, da superação da soberania estatal pela supranacionalidade, a coordenação da integração não viria de um ou de outro Estado, mas de um ente específico, criado para comandar o processo. Como visto, na CECA esse ente assumiu a face da Alta Autoridade.

Segundo a lógica teórica, o sucesso do Plano Schuman e da CECA, combinado aos avanços relativos do BENELUX e da UEO permitiria a expansão sustentada da integração. Essa percepção levou a duas tentativas de aceleração da mesma nos anos 1950. Segundo Dehouss e Magnette (2012), a proposta era pela criação de duas comunidades, uma política e uma de segurança: a Comunidade Política Europeia (EPC) e a Comunidade de Defesa Europeia (EDC). No que se refere à comunidade política, chega a ser elaborado um rascunho de constituição por Paul-Henri Spaak segundo os autores, que introduzia princípios federativos para reger a cooperação entre os Estados.

Porém, ambas as propostas da EDC de 1950 e da EPC de 1954 esbarraram na rejeição de países líderes da integração como a França. Em 1954, Urwin (2013) indica o colapso dessas negociações que chegaram a colocar em xeque as conversações para a constituição do bloco. Entretanto, como parte da dualidade que tem caracterizado a integração europeia, pouco mais de três anos depois, na Conferência de Messina pôde ser firmado o Tratado de Roma em 1957, que deu, efetivamente, origem ao bloco e é considerado o início da integração europeia. O Tratado detinha pilares econômicos e político-estratégicos: a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM). A Euratom como outras iniciativas estratégicas, encontraria rápido esvaziamento, enquanto a CEE seguiria pelo caminho oposto.

Diante desses acontecimentos, qual foi a posição dos Estados Unidos, visto que a retórica associada à construção da Europa era caracterizada por uma postura de autonomia? Nessa postura incluía-se não só o objetivo de solidificar a cooperação econômica e a identidade sociocultural europeia, mas também a independência estratégica. No médio e longo prazo, a agenda de integração não poderia ameaçar a hegemonia? Isso não seria suficiente, pelo menos no campo militar, para provocar uma reação norte-americana de contenção à Europa integrada?

Praticamente, o processo de integração foi considerado como parte da tática de conter a União Soviética e não como ameaça. No cálculo norte-americano, uma Europa unida surgia como funcional à contenção soviética (e do comunismo em geral), pois, ao tornar-se bem-sucedida, fortaleceria ainda mais o continente política e economicamente mantendo-o menos vulnerável em suas fronteiras com o Leste. O modelo europeu ofereceria um contraponto ao modelo ideológico socialista que poderia

disseminar-se por todo o sistema internacional. Havia, ainda, uma identidade comum que unia os dois lados do Atlântico. A criação, pela União Soviética, de suas redes multilaterais, em 1949 do Conselho para Assistência Econômica Mútua (Comecon) e o Pacto de Varsóvia (1955) como contraponto às negociações europeias e à OTAN somente pareciam reforçar a visão positiva dos Estados Unidos sobre o arranjo como funcional a seus interesses.

Em nenhum momento essa funcionalidade da integração para os objetivos da Guerra Fria eliminou a desconfiança norte-americana, em particular no campo estratégico. Da mesma forma, os Estados Unidos experimentaram diversos conflitos com a França devido a sua política de autonomia. A reafirmação da OTAN como principal mecanismo de poder estratégico militar ocidental tornou-se fato periódico ao longo dos anos, oferecendo tanto dinâmicas de competição quanto de cooperação aos projetos europeus no setor de segurança e defesa, assim como na busca de uma política externa comum como o bloco. Parte das deficiências da integração nesses setores reside na influência dos Estados Unidos, somada às naturais dificuldades dos Estados em negociarem consensos em temas que afetam diretamente sua segurança.

Durante pouco mais de uma década, de 1945 a 1957, os primeiros organismos e propostas para a integração emergiram em um contexto de sobreposição de temas de poder e triangulações estratégicas. Essas contradições internas e externas ao continente caracterizaram a ambiguidade do processo de integração desde o seu início. Entretanto, foram contradições enfrentadas pelos arquitetos contemporâneos da ideia Europa, que levaram à emergência do bloco que se tornou modelo de regionalismo para os demais povos. Surgiu, assim, em 1957, a Europa dos Seis, com Alemanha Ocidental, França, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo. Ou, por que não dizer, surgiu, com o Tratado de Roma, a primeira de muitas Europas que se sucederiam desde então.

## 1.2 O PROCESSO FORMATIVO: DO TRATADO DE ROMA À CRISE (1957/1973)

O Tratado, ou “Tratados” de Roma (1957), devido à existência de dois pilares no âmbito da consolidação do processo de integração, é considerado o marco institucional inicial do processo de constituição do bloco europeu. Em 1957, com entrada em vigor em 1958, foram estabelecidas a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atômica (Euratom). Naquele momento, eram parte integrante do bloco a França, a Alemanha Ocidental, a Itália, a Bélgica, a Holanda e Luxemburgo.

Em termos de contexto europeu e internacional, os Tratados surgem em um momento de elevada confrontação entre os Estados Unidos e a União Soviética, culminando com a divisão do Muro de Berlim em 1961. Nas Américas, em 1962, a crise dos mísseis em Cuba<sup>5</sup> trouxe um elemento de inflexão na competição bipolar, que foi levada ao

5. A Crise dos Mísseis em Cuba corresponde à tentativa soviética de transferir armamento nuclear à ilha, que, desde 1959, com a Revolução Cubana, era pressionada pelos Estados Unidos. O episódio é considerado o mais grave da Guerra Fria, por quase ter levado ao embate direto entre as superpotências elevando o risco do MAD (Destrução Mútua Assegurada). É marcante por ter quebrado as “regras não escritas” da bipolaridade quanto ao respeito das Américas como zona de influência norte-americana.



nível máximo, ao qual se seguiu um período de “descongelamento” de tensões com a coexistência e a distensão (final dos anos 1960 e década de 1970). Globalmente, o sistema internacional também apresentava novas dinâmicas geradas pela aceleração do processo de descolonização afro-asiática.

Tais dinâmicas podem ser divididas em três: o definitivo declínio da Europa como poder imperial e a perda de suas possessões coloniais; a abertura de zonas para a disputa geopolítica entre as superpotências no mundo afro-asiático recém-independente; e, por fim, a emergência de um novo grupo de atores na política internacional, com uma linguagem e objetivos diferenciados do núcleo de poder tradicional. Esses atores passam a compor o nascente Terceiro Mundo, com demandas por paz, desenvolvimento e democracia. Soma-se a esse quadro a alternativa do Movimento Não Alinhado, e do fortalecimento do multilateralismo via organizações internacionais governamentais. Observa-se, com isso, uma alteração relativa do equilíbrio de poder mundial.

Parte do desafio da “Europa dos Seis” era responder a essas pressões e dar início à emergência de um novo papel internacional para a região. Essa redefinição teria como base a reformatação de suas relações intercontinentais diante dos Estados Unidos e da União Soviética. Para os países europeus, a integração também era vista como uma oportunidade de reduzir a dependência econômica, política e energética diante da hegemonia dos Estados Unidos. Paralelamente, havia a expectativa de alguns países, como a França, de reafirmar-se como liderança europeia.

Como abordado, essa “Europa dos Seis” era sustentada no novo eixo de poder franco-alemão (formalizado no Tratado de Amizade e Reconciliação de 1963) e em países de menor projeção externa e recursos econômicos, estratégicos e sociais quando comparadas às duas potências. Ainda que não periféricas, estas nações – Itália, Holanda, Bélgica e Luxemburgo – não se encontravam no mesmo nível de poder dos motores do processo. Tais assimetrias, assim como as diferenças de agenda internacional entre essas nações, em sua escala e dimensão regional e global, explicam, ao longo da história, muitas das divergências e disputas internas entre os membros. Essas disputas se acentuaram a partir de 1973 com o lançamento dos processos de expansão, incluindo a criação de mecanismos de ajuda a países mais pobres que desejavam incorporar-se ao bloco como Grécia, Portugal e Espanha (Seção 1.3).

A existência destas assimetrias, principalmente no processo formativo de 1950 a 1970, e sua eventual correção nos anos 1980 e 1990, muitas vezes tem sido minimizada, inclusive como parte da construção da imagem da Europa unida. A afirmação de que uma das razões do sucesso da integração europeia reside na quase equivalência de poder entre os membros do bloco não se sustenta diante de um exame mais próximo dos indicadores sóciais, políticos e econômicos. Inclusive, os mecanismos de votação das instituições europeias, desde seu início, detêm esta perspectiva de qualificação dos membros, seja em termos de poder como de contribuições financeiras.

Reconhecer que a Europa possui, desde seu começo, diferenças entre seus membros é essencial para que se possa fazer uma análise isenta da transposição de suas experiências a outras sociedades. O caso do Brasil e da integração regional sul-americana via Mercosul e Unasul é exemplar: muitos dos argumentos contrários a ambas

as iniciativas referem-se à ausência de igualdade entre os países da região, enquanto afirma-se que na Europa todos eram praticamente iguais. Embora França e Itália, Alemanha e Holanda, pudessem ser menos diferentes do que são Brasil e Paraguai, estas nações europeias não eram, e continuam não sendo iguais. É preciso não recair na utópica homogeneidade europeia autodeclarada.

Avaliando especificamente a CEE e a Euratom, ambas detêm sua inspiração na integração funcional e setorial bem-sucedida da CECA, desenhando-se em torno de temáticas específicas. Para a CEE, a cooperação econômica e para a Euratom, a cooperação na área nuclear, com componentes energéticos estratégico-militares. Apesar desses propósitos aparentemente limitados, os textos dos tratados revelam um projeto ambicioso: o fortalecimento europeu em uma estrutura supranacional e orientada por uma cidadania europeia.

No que se refere à CEE, partindo da união aduaneira, o objetivo era estabelecer um mercado comum, facilitando a livre circulação de bens (mercadorias), pessoas, serviços e capital. A partir desses esforços haveria uma dinamização da vida econômica do continente, a qual se soma uma unidade política e econômica crescente. Segundo o texto do Tratado constitutivo da CEE, a harmonização de políticas, a unidade econômica e social, e a eliminação de fronteiras definem-se como objetivos prioritários.

Internamente, como indica Urwin (2013), a CEE possuía as seguintes dimensões a fim de reforçar estes propósitos comuns e construir, gradualmente, uma estrutura de formulação de políticas e tomada de decisão supranacional: a Comissão Europeia, o Conselho de Ministros, a Assembleia (Parlamento Europeu posteriormente) e a Corte Europeia de Justiça. Resumidamente, em termos de funções estabelecem-se as seguintes prerrogativas para cada um desses órgãos:

- Comissão Europeia – zelar pela aplicação do Tratado, propor legislação, elaborar orçamentos e negociar acordos de comércio internacional;
- Conselho de Ministros – discutir e aprovar a legislação proposta e avaliar o orçamento. O sistema de votação estabelecido é o de maioria qualificada, com cada Estado recebendo uma quantidade de votos de acordo com sua população (as decisões se dão por maioria qualificada ou absoluta);
- Assembleia/Parlamento Europeu – garantir participação popular, examinar legislação e avaliar as prerrogativas da Comissão;
- Corte Europeia de Justiça – proteger a lei europeia.

A Euratom, por sua vez, visava estabelecer uma estrutura de cooperação na área nuclear entre os países do bloco, diferenciando sua postura no setor daquela das superpotências Estados Unidos e União Soviética. O objetivo dos países europeus era garantir o uso da energia nuclear para fins pacíficos, em particular no setor energético para elevar sua autonomia e sustentar seu desenvolvimento social e econômico. O elemento estratégico envolvido era o de diminuir o consumo de gás e petróleo importados, mas igualmente atingir capacitação tecnológica nesta área e estabelecer mecanismos de segurança e controle a ele associados. O discurso pacífico que procurava demonstrar uma visão de mundo oposta à soviética e norte-americana não eliminava o interesse no setor bélico.



O domínio da tecnologia nuclear elevava o poder de barganha<sup>6</sup> europeu no contexto das transformações globais do fim da década de 1950. No médio e longo prazo, esse domínio poderia levar à diminuição da dependência estratégica europeia diante dos Estados Unidos, possibilitando o estabelecimento de uma capacidade de projeção na arena bélica própria e não mais subordinada à OTAN.

Em termos institucionais, a Euratom detinha órgãos compartilhados com a CEE, a Assembleia e a Corte Europeia de Justiça, e uma comissão e conselhos próprios. Com isso, tanto a CECA, quanto a CEE e a Euratom detinham mecanismos decisórios institucionais separados. Essa situação somente foi superada em 1965: o Tratado de Fusão (ou Tratado de Bruxelas) simplificou a estrutura decisória e negociadora vigente, que se encontrava dividida entre a EURATOM e a CECA, unificando procedimentos. Em vigor desde 1967, o Tratado de Bruxelas fundiu as “Três Comunidades” na Comunidade Europeia (CE). Por sua vez, o BENELUX manteve sua identidade, inclusive até o século XXI como instituição, mas seu funcionamento se encontra em plena consonância com os mecanismos europeus. Adicionalmente, em 1960, como citado, foi criada a OCDE como parte da consolidação da recuperação econômica da Europa.

Esses processos representam fenômenos que se tornaram característicos da evolução do bloco, a incorporação e diluição de estruturas preexistentes, com a sua substituição por outros mecanismos de formulação de política e tomada de decisão. Esses fenômenos derivam da disseminação da cooperação (*spillover*) e da consolidação dos objetivos dos países-membros, que permitem o avanço qualitativo do bloco. E, no caso, um avanço, que, dependendo da época, envolve tanto o aprofundamento quanto o alargamento do bloco. Entretanto, esse avanço qualitativo, em ambas as dimensões, antes do Tratado de Bruxelas sofreu diversos retrocessos. Em sua maioria, retrocessos e pressões encontram-se associados à França e sua relação com os demais membros do bloco, aos Estados Unidos e ao Reino Unido.

A ascensão do General de Gaulle à Presidência da França (tendo liderado a campanha vitoriosa da Segunda Guerra Mundial) deteve efeitos no cenário europeu. No período de 1959 a 1969, no qual de Gaulle esteve à frente da V República, diversos conflitos encontram-se relacionados a escolhas políticas francesas, que buscava desenvolver diante dos norte-americanos uma postura de autonomia estratégica (definida como gaullismo). No que se refere a essa dimensão especificamente, a França retirou-se da estrutura militar integrada da OTAN (a qual só retornou plenamente em 2009). Ainda que isso não significasse uma retirada plena deste organismo, ou a criação de uma nova estrutura (ou mesmo adesão ao Pacto de Varsóvia), a França isolou-se dos processos decisórios principais e não contribuía militarmente em suas operações.

Em termos político-econômicos, o objetivo de fortalecimento da França vis-à-vis à Alemanha Ocidental e ao Reino Unido na Europa Ocidental deteve impactos sobre o processo de integração. Ainda que alguns autores como Dinan (2012) definam esses impactos como positivos, devido ao compromisso europeu demonstrado por de Gaulle

6. O controle da tecnologia nuclear mantém-se como elemento de poder relevante para os Estados ao longo dos séculos XX e XXI, sendo definida como tecnologia dual (ou sensível), ou seja, que possui aplicações militares e pacíficas.

para a consolidação da Política Agrícola Comum (PAC, 1962) e da união aduaneira (1968), muitos outros analistas indicam o oposto: que esses impactos teriam sido negativos, provocando desequilíbrios.

Tais desequilíbrios resultam da pressão da França para preservar sua soberania e garantir seus interesses, em detrimento da elaboração de políticas comuns e de encaminhamento de compromissos supranacionais. O apoio à PAC e à integração econômica resultaria não de uma identidade europeia, mas sim da percepção de que esses mecanismos trariam benefícios maiores à França, possibilitando maior controle e ganhos no processo.

Em termos comerciais, a França detinha parcela considerável do comércio intra-bloco. A PAC, que estabelece subsídios aos produtores agrícolas europeus contou com significativo apoio devido ao montante de recursos que seriam transferidos ao país, que possuía forte base agrícola. Originalmente, o objetivo da PAC era permitir o financiamento justo para a produção de alimentos europeus, como parte do processo de reconstrução, fortalecimento e autonomia regional.

Em termos de aprofundamento, a França opôs-se em 1961 ao Plano Fouchet, que buscava retomar discussões para o aprofundamento da integração política, incluindo os setores de defesa e política externa. Igualmente, em 1965, observou-se a “Crise da Cadeira Vazia” com a retirada da França do Conselho de Ministros, devido às mudanças propostas no sistema de votação. Essas mudanças estenderiam os setores que seriam submetidos a votações de maioria qualificada, em detrimento das decisões por consenso. Essa reforma foi percebida como negativamente afetando os interesses dos Estados, em nome do bloco e de nações menos poderosas. Ou seja, o movimento francês era contra a supranacionalidade, em nome de sua segurança. A situação somente foi superada em 1966 com o Compromisso de Luxemburgo (ou Acordo de Luxemburgo). Segundo Urwin (2013, p. 21) este acordo estabelece que “em casos nos quais o interesse vital nacional de um dos Estados-membros estiver em jogo, o conselho deve buscar uma solução de consenso, criando um poder de voto”.

No que se refere ao alargamento, os primeiros movimentos nesse sentido ocorreram em 1961 quando Reino Unido, Dinamarca e Irlanda apresentaram suas candidaturas à CEE. Esse movimento britânico sucede-se à iniciativa de criação da Área de Livre Comércio Europeia (EFTA) pelo país em 1960, englobando países não membros da CEE. A França vetou a entrada do Reino Unido em 1963 e 1967. O temor do avanço da influência político-econômica britânica (incluindo a formação da EFTA) e sua aliança especial com os Estados Unidos encontram-se nas raízes da motivação francesa à negativa à presença britânica no bloco. No ano de 1963, a Noruega igualmente apresentou sua candidatura. Ainda nesse mesmo ano foi assinado o Acordo de Yaoundé I (1963/1969) de cooperação econômica entre a CEE e países africanos (de 1969 a 1975 entrou em vigor o Acordo de Yaoundé II, ambos serão analisados no Capítulo 4).

Até 1969, portanto, poucos avanços foram alcançados para tornar o bloco maior ou mais coeso, levando a uma onda elevada de ceticismo quanto ao futuro da Europa (na década de 1970, os termos euroceticismo e europessimismo passaram a fazer parte cada vez mais do debate, em oposição aos euroentusiastas). O processo somente seria recuperado em dezembro de 1969, com a Cúpula de Haia, na qual os Estados-membros voltaram a reafirmar seu compromisso com o avanço da integração. Para isso, foram



colocados como objetivos a formalização da expansão do bloco e o incremento da cooperação política. Além disso, devido ao sucesso comercial de 1968, a proposta da União Econômica e Monetária (UEM) entra na pauta de negociações.

Como resultado, nos anos seguintes, 1970 a 1973, diversas conquistas puderam ser alcançadas. E além da “vontade” europeia de retomar sua consolidação como bloco político e econômico, o cenário internacional também favoreceu a proposição e implementação destas medidas autônomas. De 1963 a 1979, a Guerra Fria entrou em um momento de descongelamento entre as superpotências (a coexistência de 1963 a 1969 e a *détente* de 1969 a 1979). Além do ingresso de novos atores na arena internacional (descolonização afro-asiática), do fortalecimento do multilateralismo, os Estados Unidos e a União Soviética sofreram o desgaste inicial de sua competição abrangente (corrida armamentista, conquista de zonas de influência, investimentos em aliados), resultando na superextensão imperial.

Por sua vez, a Europa Ocidental e a Ásia caminhavam na direção contrária, a do fortalecimento econômico, impulsionando motivações por maior autonomia política e estratégica. No caso da Europa Ocidental, esse sentido de autonomia tinha como referência a atuação em áreas distintas da militar, dominada pelos norte-americanos e soviéticos. Temas como meio ambiente e direitos humanos passaram a se tornar mais presentes no discurso europeu, favorecendo uma alternativa à lógica da bipolaridade.

No campo ambiental, em 1968 foi criado o Clube de Roma, em defesa do “crescimento zero” devido a padrões acelerados e pouco sustentáveis de desenvolvimento, que levaria à degradação e à escassez ambiental (vide o relatório “Limites Para o Crescimento”). Na sequência, em 1972, realiza-se a primeira Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, na qual os países europeus detiveram um desempenho significativo, buscando tornar o tema, mesmo em um cenário de Guerra Fria, central às relações internacionais. O objetivo da Conferência era iniciar a discussão de temas relacionados a preservação ambiental, poluição e demais perigos às sociedades humanas, cuja sustentabilidade se apresentava em risco.<sup>7</sup>

A atuação europeia nesses setores se tornará, inclusive, uma marca do bloco. Esta “marca”, porém, será fonte de conflito com os norte-americanos e de crítica de parte da comunidade internacional (Terceiro Mundo) diante dos duplos padrões europeus (definição de políticas para outros, sem aplicação em suas sociedades) e pelo risco da ingerência. Tanto o meio ambiente quanto os direitos humanos são temáticas de elevada cisão Norte-Sul. Para a Europa Ocidental, depois União Europeia, serão temas essenciais até mesmo para a construção de sua identidade interna e externa.

Em 1970, três iniciativas merecem destaque na promoção do avanço da integração nos campos sociais, políticos, econômicos e estratégicos: o Relatório Davenport, de estudos sobre cooperação em política externa, que leva ao estabelecimento da Cooperação Política Europeia (EPC), o Relatório Werner sobre a integração monetária e o aumento dos poderes do Parlamento europeu, propondo maior participação popular nos processos (também foram estabelecidas propostas de financiamento próprio das

7. De acordo com Lago (2006), a conferência resulta de uma crescente preocupação ambiental nos países desenvolvidos em torno dos bens comuns e do habitat. A conferência é antecedida pela Resolução 2938 aprovada na Assembleia Geral das Nações Unidas.

Comunidades Europeias). Este último componente surge em resposta às críticas de segmentos da sociedade civil de que a integração era pouco democrática, uma vez que os processos decisórios e de formulação de políticas eram concentrados nos governos e nas burocracias criadas ao longo do processo. Isso gerava o déficit democrático e um descolamento entre a percepção popular da relevância da integração e o ritmo e extensão que se impunham à construção do bloco.

O ano de 1972 estabelece novos mecanismos de financiamento da PAC, aumentando seus recursos, e já lhe conferindo um aspecto mais protecionista segundo seus críticos. Urwin (2013) indica que essa associação entre PAC-protecionismo deriva do fato de que os financiamentos são dados aos agricultores sem correlação com as demandas dos mercados. Ainda no ano de 1972, no campo econômico, os Acordos de Bâle estabelecem a “serpente monetária”, limitando a flutuação cambial entre as moedas participantes. A “serpente” inicia um processo de integração monetária e de construção de políticas econômicas comuns que deveria concretizar-se até o final da década.

Entretanto, diversos problemas econômicos, como o Choque do Petróleo de 1973, levam rapidamente ao fracasso deste mecanismo, abandonado em 1976. Nova tentativa será realizada em 1979 com o estabelecimento do Sistema Monetário Europeu (SME), sob a sombra de um novo Choque do Petróleo, da recessão europeia e global, e da renovação da Guerra Fria e emergência das políticas neoliberais.

Por fim, em 1973, o primeiro alargamento foi finalizado, formalizando a entrada do Reino Unido, da Dinamarca e da Irlanda. Apesar da incerteza sobre os efeitos que a entrada do Reino Unido poderia trazer, considerava-se que o risco de deixá-lo fora da Europa era maior do que o de integrá-lo. No que se refere à Noruega, o país não consolidou sua candidatura devido à oposição interna, o que se estende até 2013.

### 1.3 ALARGAMENTO OU APROFUNDAMENTO? DO PESSIMISMO AO ATO ÚNICO EUROPEU (1973/1986)

Em 1973, a consolidação da “Europa dos 9” com a inclusão dos três primeiros novos membros do bloco, associada a uma série de movimentações políticas e econômicas que pareciam indicar uma trajetória ascendente para o projeto, chocou-se com uma realidade de instabilidade mundial. A eclosão do primeiro Choque do Petróleo em 1973 e as contradições da hegemonia dos Estados Unidos no campo político-estratégico e econômico afetaram diretamente a integração europeia. A década de 1970 que se iniciara sob o signo do otimismo passa a ser símbolo do “europessimismo” e do “euroceticismo”. A essas visões, porém, houve a contraposição dos que defendiam a continuidade da comunidade, com a criação de novos mecanismos institucionais para o seu funcionamento e aprofundamento.

#### 1.3.1 Integração, Autonomia e Descongelamento (1973/1979)

Analizando o contexto que gera estes movimentos duais de crise e avanço, os anos 1970 foram caracterizados pela distensão do conflito bipolar e pela crise do petróleo. No que se refere à distensão, fatores aqui mencionados como a emergência



de novos atores do Terceiro Mundo, avanço do multilateralismo, crescimento europeu ocidental e asiático indicam uma cenário com tendência à multipolaridade, diante de superpotências desgastadas.

Em 1968, a União Soviética enfrentou mais uma revolta interna a seu bloco, a Primavera de Praga, na Tchecoslováquia. Enquanto isso, os Estados Unidos viam crescer na América Latina forças de oposição, apoiando golpes militares de direita para conter o crescimento da esquerda. No caso dos Estados Unidos, observam-se crescentes tensões sociais e raciais associadas ao movimento dos direitos civis, contra o apartheid em alguns estados do sul do país, e a expansão de protestos contra a Guerra do Vietnã e em defesa da paz. Especificamente, a Guerra do Vietnã (1968/1973) funciona como um dos principais componentes de seu declínio e da reforma de sua política externa na era da presidência republicana de Richard Nixon<sup>8</sup> e do Assessor de Segurança Nacional Henry Kissinger. A agenda Nixon-Kissinger busca reestruturar as relações internacionais, sustentada na quebra do padrão ouro-dólar, na tripolaridade, no reconhecimento da existência de uma pentarquia de poder mundial e nas negociações com a União Soviética.

A quebra do padrão ouro-dólar coloca um fim ao acordo monetário do sistema de Bretton Woods e reforça, no médio e longo prazo, a posição do dólar como moeda de reserva; a tripolaridade baseia-se na triangulação estratégica Estados Unidos-União Soviética-China, sustentada na reaproximação sino-americana; a pentarquia refere-se à tendência à multipolaridade do sistema internacional, cujos polos principais são os Estados Unidos, a União Soviética, a China, a Europa Ocidental e o Japão; e as negociações com a União Soviética ao setor nuclear e de alimentos. No comércio de alimentos emerge a expressão “guns for butter” (armas por manteiga) para simbolizar a retomada do comércio bilateral entre os Estados Unidos e a União Soviética.<sup>9</sup>

No campo nuclear, as negociações entre os Presidentes Nixon do lado norte-americano e Leonid Brejnev (1963/1982) como sua contraparte soviética levaram à assinatura dos primeiros acordos para impedir o avanço da corrida armamentista: o Tratado de Mísseis Antibalísticos (Tratado ABM) e o Acordo de Redução de Armas Estratégicas (SALT I) convertem-se em marcos desse período. Dentre estes, o Tratado ABM foi considerado um dos mais relevantes, pois representava o compromisso mútuo das duas superpotências em não desenvolver sistemas de prevenção de ataques nucleares. Ambas se manteriam vulneráveis à destruição mútua assegurada (MAD, na sigla em inglês, que significa loucura), o que fortaleceria a auto contenção e o equilíbrio entre as partes (conhecido na era nuclear como “equilíbrio do terror”, termo de Raymond Aron).

A política externa Nixon-Kissinger reconhece, portanto, a emergência desses novos polos, inclusive dos aliados europeus e japoneses. Ao mesmo tempo, porém, busca retomar a iniciativa política norte-americana em um contexto adverso introduzindo um novo componente no quadro de potências, que é a China. A China, nesse sentido, funciona não só como contraponto à União Soviética, explorando o racha

8. Reeleito em 1973, com grande apoio popular, o Presidente Richard Nixon renunciou ao cargo devido ao escândalo de Watergate (1974), que gerara um processo de impeachment sustentado em acusações de espionagem ilegal contra o Partido Democrata.

9. Para análise histórica da política externa norte-americana, ver Pecequilo (2011).

sino-soviético, como a esses aliados do bloco capitalista ocidental. Competindo contra os Estados Unidos por mercados, avanços tecnológicos e domínio da economia global, esses aliados contribuíam para o reforço da crise interna norte-americana. Tal crise era simbolizada por elevados níveis de desemprego, endividamento externo e interno (dívida pública e déficit comercial) e a dependência energética.

Essa dependência, por sua vez, é compartilhada pela Europa Ocidental e pelo Japão, e se torna mais aparente com a crise do petróleo de 1973. Detonada pela Guerra do Yom Kippur em 1973, a elevação dos preços do petróleo conduzida pela OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo) afeta diretamente as economias capitalistas avançadas. Nesse quadro, a Europa Ocidental e o Japão foram proporcionalmente mais afetados que os Estados Unidos, uma vez que o Oriente Médio era o seu maior fornecedor. Esse fato leva a interpretações de que os norte-americanos teriam tido influência no Choque, como forma adicional de conter os avanços de seus aliados (ver VISENTINI e PEREIRA, 2008).

Diante deste cenário adverso, a reação do bloco dos “9” foi o de administrar os efeitos da crise econômica, por meio de políticas internas para minimizar a queda dos níveis de emprego, elevação dos preços de energia e a iminente recessão. Não havia naquele momento mecanismos conjuntos para lidar com os desequilíbrios internacionais, e as reações seguiram os interesses nacionais de cada país. Isso levou à quebra dos Acordos de Bâle em 1976, representativos da tentativa inicial de criar a moeda comum por meio do controle da flutuação das taxas de câmbio dos Estados-membros.

Paralelamente, procurou interpor-se a esse fracasso econômico relativo medidas políticas que indicassem a continuidade da integração mesmo em um cenário adverso. Essa ofensiva foi composta por duas dimensões: uma de fortalecimento interno do bloco e de seus compromissos, com decisões de caráter econômico-social, e uma de ação externa.

No que se refere ao fortalecimento interno, o incremento da participação popular no bloco, com o estabelecimento de eleições diretas para o Parlamento europeu, tornou-se, em 1974, uma das primeiras medidas no sentido de reativar o processo. O primeiro ciclo dessas eleições ocorreu em 1979, com uma participação popular significativa em torno de 61% dos eleitores aptos a votar. Essa decisão foi tomada na Cúpula de Paris, na qual também foi estabelecido o Conselho Europeu. Politicamente, as iniciativas tinham como propósito reativar a dimensão política da integração. Naquele momento de crescimento do pessimismo, a sinalização era de que a crise não provocaria o enfraquecimento, mas sim o fortalecimento da Europa integrada.

Na arena econômica e social, as principais iniciativas do biênio 1974/1975 foram a criação de fundos de ajuda para estes setores específicos, com financiamento intra-bloco e não dependentes do setor externo (isto é, “Planos Marshall europeus”). Os fundos seriam financiados pelos países mais ricos do bloco, como França e Alemanha, com seus recursos sendo transferidos às nações mais pobres, a fim de alavancar seu progresso e equalizar diferenças regionais. Especificamente, foram criados o Fundo Social Europeu (ESF) e o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER).<sup>10</sup>

10. O FEDER inspirou o Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM).



Enquanto o ESF visava o desenvolvimento de políticas sociais, o FEDER buscava a redução das assimetrias entre os países mais e menos desenvolvidos do bloco, direcionando a ajuda a setores estratégicos: infraestrutura, ciência e tecnologia. Assim, o FEDER objetiva “promover a coesão econômica e social, mediante a correção dos principais desequilíbrios regionais e a participação no desenvolvimento e na reconversão de regionais (...)<sup>11</sup>”.

O FEDER desempenha papel essencial na integração na década de 1970, uma vez que foi direcionado para administrar a crise de confiança no futuro do bloco diante dos desafios impostos pelas instabilidades econômicas regionais e globais. A busca de uma solução europeia para essas instabilidades, assim como para a incorporação da periferia próxima de nações mais pobres, que pleiteavam acesso ao bloco, pode ser considerada bastante relevante para a sustentabilidade do projeto.

A segunda e a terceira onda de expansão se relacionam a essas movimentações do FEDER, como a processos de redemocratização interna das nações mais pobres, para as quais a integração funcionaria duplamente como mecanismo para alavancar seu desenvolvimento e consolidar os novos regimes em ascensão. Três países foram beneficiados: Grécia, Portugal e Espanha. A Grécia foi incorporada ao bloco em 1981, seguindo-se Portugal e Espanha em 1986.

Em 1976 foi publicado o Relatório Tindemans. A reforma do sistema de instituições europeias e o aprofundamento dos objetivos supranacionais do bloco compõem as principais recomendações desse relatório. Nos anos 1980, como será discutido mais adiante, essas recomendações servem de base para as negociações para o estabelecimento da futura União Europeia. Em 1979, foi estabelecido o Sistema Monetário Europeu (SME) em uma nova tentativa de iniciar o processo de consolidação de uma moeda única, e foram realizadas as primeiras eleições diretas para o Parlamento Europeu. O Reino Unido não participou da implementação do SME (assim como não faz parte da Zona do Euro até os dias de hoje). A justificativa britânica sustenta-se na perda de controle sobre a moeda, símbolo de soberania. Ao concordar com o SME, os países aceitam participar de um processo de convergência cambial, a fim de diminuir flutuações, denominado de Mecanismo de Troca Cambial (*ERM – Exchange Rate Mechanism*).

Se esses avanços puderam ser observados na dimensão interna, apesar das dificuldades geradas pela crise, o mesmo aconteceu no que se refere às relações internacionais. Nesse campo, em 1975, a Europa deu passos adicionais no sentido de fomentar uma política externa comum com a criação da Cooperação Política Europeia. Além disso, o bloco procurou incrementar a cooperação com suas zonas de influência tradicionais na África, Caribe e Pacífico, com a assinatura dos Acordos de Lomé. A América Latina também foi foco de interesse e aproximação no campo comercial-estratégico, com destaque para algumas iniciativas individuais, como o incremento das relações Brasil-Alemanha Ocidental.<sup>12</sup>

11. Disponível em [http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/job\\_creation\\_measures/160015](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/job_creation_measures/160015). Acesso em 1º de junho de 2013.

12. Estas relações detiveram forte componente estratégico, com a assinatura do Acordo Nuclear em 1975, em oposição aos interesses dos Estados Unidos. Ver Visentini (2013).

Em resposta ao cenário da distensão, a Europa Ocidental exerceu papel relevante nas negociações da Conferência de Segurança e Cooperação Europeia. De 1973 a 1975, as negociações que ficaram conhecidas como o “Processo de Helsinque” visavam estabelecer um canal de contato direto entre o Leste e o Oeste. Baseado no reconhecimento das diferenças entre os blocos, na soberania dos Estados e na integridade territorial, o processo de Helsinque foi tomado por alguns como o “inicio do fim” da Guerra Fria (KISSINGER, 1994). Essa avaliação deriva do estabelecimento de uma estrutura multilateral para as negociações, primeira iniciativa deste escopo realizada desde 1947. Isso permitiu a inclusão de mais atores no processo, o que desde 1970 já vinha ocorrendo bilateralmente entre as superpotências.

Em 1975, essas negociações resultaram nos Acordos de Helsinque, com propostas de cooperação nas áreas da segurança (com o estabelecimento de medidas de construção de confiança), direitos humanos, turismo, meio ambiente, desarmamento, fim da censura e liberdade de imprensa, reconciliação de familiares, migração, turismo, comércio e trocas científicas e tecnológicas, dentre outras. Essas áreas foram divididas em “Cestas” (Basket I, Basket II e Basket III), com as quais os participantes do processo se comprometeram. Ainda que sem força de tratado, os Acordos criavam um clima de abertura real e concreta, estabelecendo metas para a continuidade e o aprofundamento das conversações multilateralmente.<sup>13</sup>

Apesar da relevância desta conferência e da sua posterior institucionalização na década de 1990 como Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (ver Capítulo 2), os Acordos de Helsinque e os compromissos de descongelamento sofreram um retrocesso a partir de 1979. A despeito da interdependência gerada entre o Leste e o Ocidente Europeu, incluindo a União Soviética, a agenda política sofreu uma significativa alteração com a ascensão dos neoconservadores no poder tanto nos Estados Unidos quanto no Reino Unido. A chegada de Margaret Thatcher ao cargo de Primeira-ministra britânica em 1979 (permanecendo até 1990) e de Ronald Reagan (1981/1988) à Presidência dos Estados Unidos trazem uma inflexão diferenciada ao cenário político, econômico e estratégico global.

### 1.3.2 A Segunda Guerra Fria, o Neoliberalismo e o Bloco Europeu (1979/1986)

Caracterizada por crises econômicas e políticas no núcleo de poder ocidental, a década de 1970 permitiu a abertura de espaços para a emergência e consolidação de uma nova direita em países como os Estados Unidos e o Reino Unido. A ascensão dessa corrente, conhecida como neoconservadora, era sustentada em um discurso de críticas aos governos liberais e social-democratas, que teriam permitido o crescimento da instabilidade e da estagnação interna e externa.

Tais críticas ganharam validação adicional em 1979, com o segundo Choque do Petróleo, a Revolução Iraniana com a ascensão do fundamentalismo islâmico com Aiatolá Khomeini (1979), a invasão soviética do Afeganistão (1978/1989), seguindo-se a eclosão da Guerra Irã-Iraque (1980/1988). Havia o predomínio de um clima de desesperança que permitiu a essa corrente chegar ao poder com apoio popular nos anos

13. O texto completo dos Acordos de Helsinque encontra-se disponível em <http://www.osce.org/mc/39501>. Acesso em 5 de julho de 2013.



1980 nos grandes centros de poder capitalista norte-americano e britânico. Dois pilares compunham a agenda neoconservadora: o neoliberalismo econômico e a confrontação renovada, retomando, em termos ofensivos, a disputa entre as superpotências.

Examinando individualmente estes pilares, no campo interno, considerava-se que as políticas de assistência aos cidadãos e a presença do Estado na economia haviam enfraquecido as forças do mercado e as da sociedade, gerando o desencanto, a acomodação e gastos excessivos. Diante desse cenário, a agenda neoliberal propunha a revitalização econômica e social, por meio de privatizações e cortes de gastos sociais, amparados na força dos mercados e na abertura comercial. No caso das privatizações, mesmo setores considerados estratégicos como educação, transporte, energia e infraestrutura, eram vistos como ônus às contas estatais, devendo ser controlados pela iniciativa privada. A reinvenção do Estado mínimo passava por uma recuperação dos princípios básicos do liberalismo, incluindo o forte individualismo.

Na dimensão internacional, os Estados Unidos colocaram um fim aos processos de descongelamento iniciados nos anos 1970. Denominada por Fred Halliday (1999) de Segunda Guerra Fria, a ofensiva neoconservadora de Ronald Reagan era baseada nos princípios originais da Guerra Fria, de contenção da União Soviética (definida como o “Império do Mal” pelo presidente norte-americano) e do comunismo, estendendo a disputa bipolar do núcleo europeu à periferia terceiro-mundista.

No caso do Terceiro Mundo, ainda, visava a contenção de iniciativas políticas autônomas como de Estados como o Brasil que, mesmo não sendo comunistas, ofereciam um discurso alternativo ao norte-americano. A crise da dívida externa, gerada pelo aumento dos juros, e o aumento do protecionismo comercial dos países capitalistas avançados, foram componentes destas pressões do Norte ao Sul. Para os países em desenvolvimento, em particular os latino-americanos, essa conjuntura leva à denominação dos anos 1980 como a “Década Perdida”, seguindo-se a aplicação e/ou imposição da agenda neoliberal a sua agenda doméstica no pós-Guerra Fria.

As iniciativas de Reagan envolviam um componente de contenção dos aliados, a Europa Ocidental e o Japão, em termos estratégicos e econômicos. No que se refere à Europa Ocidental, a mesma havia desempenhado papel relevante nas negociações de Helsinque, assim como se aproximara comercialmente da União Soviética. Apesar das dificuldades, a integração caminhava no campo econômico e apresentava iniciativas externas e um novo discurso em direitos humanos e meio ambiente, que conferiam ao bloco uma dimensão autônoma.

Em termos geopolíticos, o continente mantinha-se vulnerável estrategicamente devido à dependência militar da OTAN, sendo esse aspecto explorado por Reagan para reenquadramento o continente. Tal reenquadramento foi sustentado em uma tática do medo, contra um suposto expansionismo soviético. Para combatê-lo, Reagan investiu maciçamente nas forças estratégicas da OTAN e em uma nova corrida armamentista convencional e nuclear. O maior símbolo do *military build-up* foi a Iniciativa de Defesa Estratégica (IDE), a Guerra nas Estrelas. De elevado padrão tecnológico, a IDE prometia tornar os Estados Unidos invulneráveis a ataques nucleares, invalidando o Tratado ABM assinado em 1972 pelos Presidentes Nixon e Brejnev. Diante desse cenário, a Europa Ocidental não pôde opor-se às políticas de Reagan, uma vez que não tinha condições de substituir seu guarda-chuva de proteção nuclear. Isso incluiu o boicote político do Ocidente às Olimpíadas de Moscou em 1980, ao qual se seguiu o boicote do Leste às Olimpíadas de Los Angeles em 1984.

Entretanto, a política neoconservadora da Segunda Guerra Fria atingia a União Soviética em um momento de fragilidade e não de força como apresentava Reagan. Tal situação não era desconhecida pelos Estados Unidos, como indica Halliday (1999). Nesse sentido, as pressões foram direcionadas a setores como economia e alta tecnologia, nos quais a União Soviética apresentava desenvolvimento inferior ao Ocidente e um quadro de superextensão imperial no sistema internacional.<sup>14</sup>

Internamente, as dificuldades da transição política entre as gerações do Partido Comunista, com a morte de Brejnev em 1982, expuseram o envelhecimento do sistema e suas dificuldades. Até a chegada de Mikhail Gorbachev no poder em 1985, predominaram governos curtos – Andropov (1982/1984) e Chernenko (1984/1985) –, que expuseram a fragilidade institucional soviética. Em termos regionais, a ação de Reagan explorava rachas políticos em andamento no bloco, em particular oriundos da Europa Oriental, com o enfraquecimento da capacidade soviética de impor controles militares via Pacto de Varsóvia, e pela ascensão de ondas de contestação a Moscou, como representado pelo movimento sindical Solidariedade da Polônia liderado por Lech Walesa na década de 1980. Desde a Primavera de Praga de 1968 na Tchecoslováquia não haviam sido observados movimentos de contestação ao império soviético, e o seu renascimento parecia sinalizar um sistema fragilizado.

Como se verá no Capítulo 2, esta situação resulta na busca de uma nova política soviética, tentando contemporizar o programa norte-americano, mas que culmina, em 1989, com o fim da Guerra Fria. Na realidade, pode-se indicar que já a partir de 1986 existe o encaminhamento desse processo, com o início de uma nova fase da Guerra Fria, conhecida como reaproximação. Essa fase, de 1986 a 1989, corresponde ao segundo mandato de Reagan, que marca o início das hipóteses sobre o declínio norte-americano, derivada de situação similar à soviética de superextensão imperial. Para a Europa Ocidental, mais uma vez, o período de 1979 a 1986 caracteriza-se pela dualidade de avanços e recuos da integração.

Afinal, pressionada por estas realidades e imersa mais uma vez em um cenário de crise econômica e desencanto social, a resposta europeia foi a de manter o processo de integração em evolução apesar das dificuldades. Enquanto Reagan e Thatcher ditavam o ritmo da disputa bipolar e das reformas econômicas neoliberais, na Europa Ocidental, as lideranças de François Mitterrand (1981/1995) na França e de Helmut Kohl (1982/1998) na Alemanha ditavam a agenda europeia. Essa liderança, associada à figura de Jacques Delor como Presidente da Comissão Europeia (1985/1995), permitiu a continuidade da integração, ainda que sob forte contestação, culminando na assinatura do Ato Único Europeu em 1986.

A trajetória que leva à assinatura do AUE inicia-se em 1976 com o Relatório Tin demans e suas recomendações para o aprofundamento do bloco. Como resultado, em 1983, os chefes de Estado e governo membros do bloco assinam a Declaração Solene sobre a União Europeia. Em um cenário adverso, no qual os europessimistas ganhavam cada vez mais terreno, o objetivo da Declaração era reafirmar o compromisso com a evolução da integração. Em 1984, no mês de fevereiro, essa evolução ganha mais uma etapa com a aprovação pelo Parlamento europeu de um rascunho de tratado sobre a União Europeia. Em junho, a Cúpula de Fontainebleau deu sequência a esse processo de metas, buscando avaliar quais eram os principais obstáculos da integração.

14. Para uma trajetória da crise soviética a partir dos anos 1970, ver Segrillo (2000).



Em 1985, o Acordo de Schengen inicia o processo de abertura das fronteiras entre os países participantes – França, Alemanha, Bélgica, Luxemburgo e Holanda –, que se torna um dos mais relevantes componentes da União Europeia (ver Capítulo 2). Nesse mesmo ano, estabelece-se como meta a criação do mercado comum até 1992 e a reforma do Tratado de Roma, dando forma ao citado AUE na sequência. De acordo com Herz e Hoffman (2004),

*O programa lançado pelo Ato Único foi um divisor de águas, ao marcar a passagem da integração econômica negativa, ou seja, a mera liberalização, para uma integração positiva (...) tornou-se cada vez mais difícil não estar envolvido em atividades cujas decisões não fossem tomadas pelo nível comunitário (...) a divisão entre as sociedades nacionais e a sociedade europeia tornou-se cada vez mais fluida. (HERZ e HOFFMAN, 2004, p. 185).*

Como outros acordos, o Ato Único é objeto de diversas interpretações, seja como prova do sucesso como do fracasso da integração. Independente da posição que se defenda, é fato que o AUE foi apresentado como mais um relançamento qualitativo, combinando propósitos de aprofundamento e alargamento. Assinado em 1986, o AUE entra em vigor em 1987, estabelecendo um programa relativamente ambicioso para a consolidação de uma União Europeia em menos de uma década.

As prioridades estabelecidas pelo AUE foram: a reforma das instituições do bloco; a simplificação dos procedimentos decisórios e transparência em resposta às críticas de crescimento da burocracia europeia; a facilitação dos procedimentos para o estabelecimento de legislação comum e de procedimentos de cooperação; o estabelecimento de novas competências nas áreas econômicas, sociais e de desenvolvimento (com destaque a temas como política ambiental, pesquisa e desenvolvimento tecnológico, e a política externa comum); e a criação do mercado comum (segundo as orientações do “Livro Branco para a Consolidação do Mercado Interno”) até 1992. Igualmente, o AUE estabelecia maiores gastos para os fundos de desenvolvimento para a inclusão dos novos membros, reforçando a coesão do bloco, a partir da entrada de seus membros “periféricos”: Grécia, Portugal e Espanha.

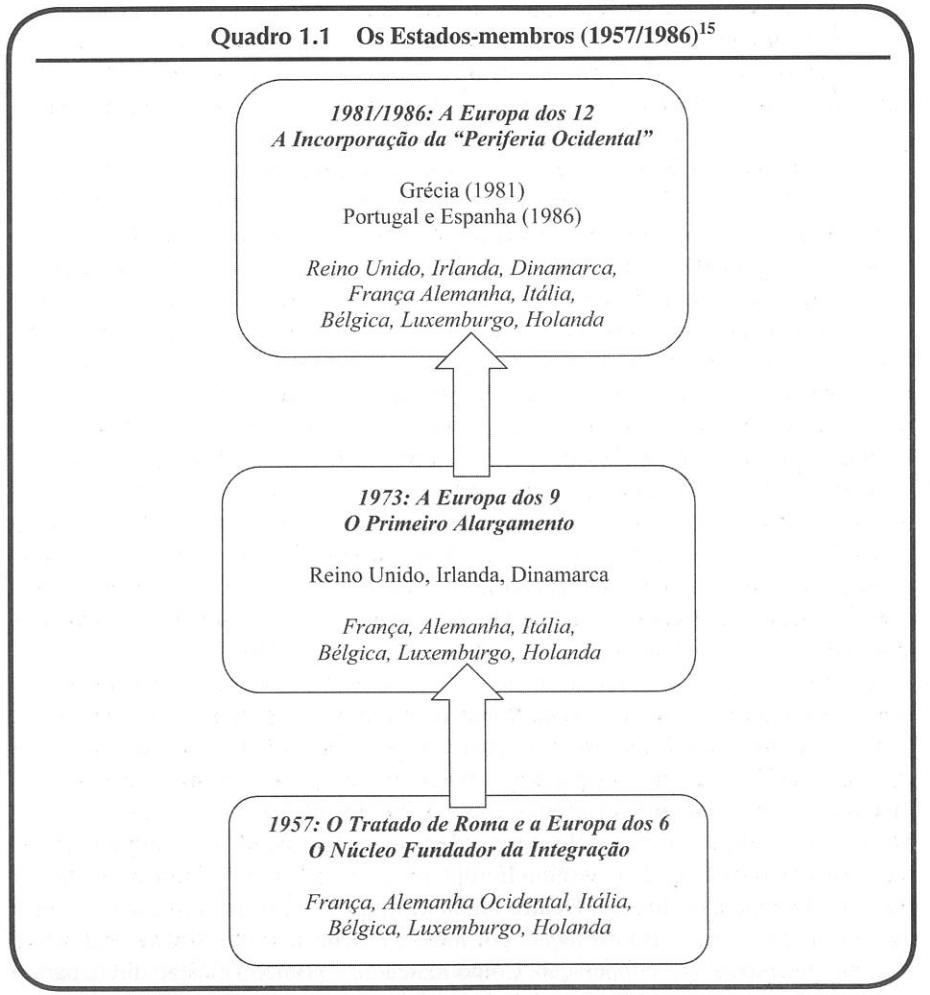
Dentre estas, o Mercado Comum revelava-se a área mais promissora para a integração, uma vez que a facilitação do comércio intrabloco era percebida como uma forma de acelerar a recuperação pós-crise e de solidificar a interdependência, com base em relações preexistentes. Como abordado no Capítulo 2, essa dimensão econômica ganha impulso significativo com o fim da Guerra Fria, levando a uma aceleração dos processos de aprofundamento e alargamento na década de 1990.

No que se refere à reforma das instituições do bloco, o AUE preservou o arcabouço organizacional criado no Tratado de Roma, mas ampliou as funções dos órgãos existentes, buscando estabelecer condições concretas para o aprofundamento da integração. A Comissão Europeia teve os poderes estendidos para facilitar a implementação do mercado comum, o mesmo ocorrendo com o Conselho de Ministros, com a extensão das áreas de votação cobertas pelo sistema de maioria qualificada. Foi atribuído status legal ao funcionamento do Conselho Europeu e criada a Corte de Primeira Instância da Corte Europeia de Justiça. Dentre todos os órgãos, o Parlamento europeu foi o que teve mais significativa evolução, por meio da inclusão da autoridade legislativa e novos mecanismos de cooperação. Como indicado, a primeira eleição direta para o Parlamento ocorreu em 1979 com elevada participação popular. Em 1984, realizou-se a segunda eleição para essas cadeiras, tornando o processo periódico.

A assinatura do AUE marcou o início de uma nova fase no processo de integração, que acompanha a retomada do diálogo entre as superpotências. O Ato fecha um período de crise, mas também de avanços, nos quais conviveram lado a lado tendências de alargamento e de aprofundamento, com o desenvolvimento de uma visão europeia em alguns setores. Mesmo que países como o Reino Unido demonstrassem tendências contrárias, mais atlânticas do que europeias, de defesa de uma integração mais fraca política e economicamente, a orientação europeia pró-bloco prevaleceu.

O AUE consiste-se na validação dessa orientação, tendo sido assinado mesmo pelo Reino Unido de Thatcher. Com esse marco, inicia-se em 1986 um período curto, mas intenso, para a integração europeia e as relações internacionais, culminando com a Queda do Muro de Berlim em 1989, a reunificação da Alemanha em 1990, a desmontagem da União Soviética e, mais importante para o bloco, o nascimento da União Europeia em 1992, com o Tratado de Maastricht (Figura 1.1).

**Quadro 1.1 Os Estados-membros (1957/1986)<sup>15</sup>**



15. Adaptado e com tradução da autora de Laffan e Stubb (2012).



#### Cronologia 1945/1986

- 1945 - Fim da Segunda Guerra Mundial
- 1947 - Plano Marshall e início da Guerra Fria
- 1948
  - Início do BENELUX (Bélgica, Holanda, Luxemburgo)
  - Criação da Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OEEC)
- 1949 - Criação da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte)
- 1950 - Plano Schuman (Declaração Schuman)
- 1951 - Tratado de Paris - Estabelecimento da CECA - Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
- 1952 - Entrada em vigor do Tratado de Paris
- 1954 - Criação da União Europeia Ocidental
- 1957 - Tratado de Roma - Criação da CEE (Comunidade Econômica Europeia) e da Euratom (Agência Europeia de Energia Atômica)
- 1958 - Entrada em vigor do Tratado de Paris
- 1959 - Início dos cortes tarifários da CEE
- 1961
  - Plano Fouchet
  - Reino Unido, Dinamarca e Irlanda apresentam candidaturas à CEE
- 1962
  - Início dos estudos para PAC (Política Agrícola Comum)
  - Noruega apresenta candidatura à CEE
- 1963 - França com De Gaulle veta a entrada do Reino Unido
- 1965 - Assinatura do Tratado de Bruxelas
- 1967
  - Entrada em vigor do Tratado de Bruxelas
  - França com de Gaulle veta a entrada do Reino Unido mais uma vez
- 1968 - Início do funcionamento pleno da União Aduaneira e PAC
- 1969 - Cúpula de Haia inicia estudos para ampliação do bloco e criação de uma união monetária e econômica
- 1970 - Relatório Werner para a união monetária e Relatório Davignon para a cooperação em política e defesa são publicados
- 1972 - Acordo de Bâle - Primeira Tentativa de União Monetária, “Serpente Monetária” (abandonada em 1973)
- 1973
  - Primeira Expansão do Bloco - Dinamarca, Irlanda, Reino Unido
  - Primeiro Choque do Petróleo
- 1974
  - Criação do Conselho Europeu
  - Decisão para convocação das Primeiras Eleições Diretas para o Parlamento europeu
- 1976 - Relatório Tindemans recomenda reforma das instituições europeias
- 1979
  - Retomada da tentativa de união monetária com o estabelecimento do Sistema Monetário Europeu (SME)

- Primeiras Eleições Diretas para o Parlamento europeu
- Segundo Choque do Petróleo
- Revolução Iraniana
- Invasão do Afeganistão pela União Soviética (término em 1989)
- 1980
  - Início da Guerra Irã-Iraque (término em 1988)
  - Boicote Ocidental às Olimpíadas de Moscou
- 1981- Entrada da Grécia na CEE
- 1983 - Declaração Solene Sobre a União Europeia
- 1984 - Boicote Oriental às Olimpíadas de Los Angeles
- 1985 - Conselho Europeu Decide Concluir o Mercado Único Até 1992 e reformar o Tratado de Roma
- 1986
  - Assinatura do AUE (Ato Único Europeu)
  - Entrada da Espanha e de Portugal no Bloco

## Capítulo 2

# A Integração e o Fim da Guerra Fria (1986/1997)

Neste capítulo, são examinados os acontecimentos relativos à integração europeia no período que abrange a fase final da Guerra Fria até o início do século XXI. Na Seção 2.1, “A Globalização e a Queda do Leste Europeu (1986/1991)”, o foco é a consolidação do Ato Único Europeu de 1986, em meio ao avanço dos fenômenos da globalização social e econômica e as transformações geradas pelo encerramento do conflito bipolar entre as superpotências norte-americana e soviética. As reações do bloco europeu a esses fatos e a readequação de seus propósitos a uma nova realidade global e regional são abordados no item 2.2, “De Maastricht a Amsterdã: Aprofundamento e Alargamento (1992/1997)”, que representa a criação da União Europeia e suas instituições, promovendo um salto qualitativo nos mecanismos e estruturas de funcionamento do bloco em suas dimensões políticas, sociais, culturais, econômicas e estratégicas.

As transformações sociais, políticas, econômicas e estratégicas da primeira metade da década de 1980, relacionadas à aplicação da agenda neoliberal e à Segunda Guerra Fria, culminaram, em 1989, no fim da Guerra Fria. Simbolicamente, a Queda do Muro de Berlim representou o encerramento de mais de 40 anos de confrontação bipolar entre as superpotências. Abriu-se espaço para a crise terminal da União Soviética, representada pela desmontagem do bloco oriental e do próprio país entre 1989 e 1991, a reunificação da Alemanha (1990) e a consolidação União Europeia por meio do Tratado de Maastricht (1992).

A partir de Maastricht, movimentos de aprofundamento e alargamento caracterizaram a evolução da integração, sustentada na consolidação do mercado e da moeda comum (o Euro), finalizando com a conclusão das negociações para a expansão da “Europa dos 9” à “Europa dos 25”. Cercados de euforia, esses acontecimentos surgiam como prova de uma nova era das relações internacionais globais e europeias que se consolidaria no século XXI. Entretanto, este não foi um processo uniforme, repetindo a dualidade e os desafios da integração europeia.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Este capítulo contou com a colaboração de Clarissa Forner e Marcela Franzoni, graduandas em Relações Internacionais pela Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP).

## 2.1 A GLOBALIZAÇÃO E A QUEDA DO LESTE EUROPEU (1986/1991)

De 1986 a 1991, a integração europeia caracterizou-se por um movimento paradoxal de avanço e estagnação, que pode ser dividido em duas fases: 1986 a 1989 e 1990 a 1991. A primeira corresponde à assinatura e entrada em vigor do AUE e aos acontecimentos que levaram à Queda do Muro de Berlim em 1989, e a segunda, à retomada do processo de integração, concluída com o Tratado de Maastricht de 1991.

### 2.1.1 O Encerramento da Bipolaridade e os Desafios Europeus (1986/1989)

Analisando a primeira fase, enquanto o avanço foi representado pela entrada em vigor do AUE em 1987 e as negociações posteriores para a consolidação do mercado comum seguindo o prazo estabelecido de 1992, politicamente observou-se uma relativa estagnação nas agendas de aprofundamento. Essa dualidade deriva da interligação entre o contexto da Guerra Fria no continente e das negociações europeias autônomas, não sendo possível descolar os dois fenômenos.

Apesar da independência econômica que o bloco europeu assumiu ao longo dos anos, a sombra da bipolaridade e da projeção de poder estadunidense no continente via OTAN sustentaram uma relação preferencial entre os dois lados do Atlântico, marcada pela dependência estratégica e temor da União Soviética. Portanto, o compasso de espera que a integração relativamente assumiu de 1986 a 1989 refere-se à indefinição do cenário europeu ocidental e oriental naquele momento, e os questionamentos que se seguiram ao fim da bipolaridade.

Como analisado no Capítulo 1, a primeira metade da década de 1980 caracterizou-se pela elevação do nível de conflito entre os Estados Unidos e a União Soviética. Definida como uma Segunda Guerra Fria, essa ofensiva estratégica norte-americana tinha como objetivo uma contenção dupla, a do adversário soviético e dos aliados ocidentais (Europa e Japão).

No que se refere aos aliados, o objetivo era reforçar a vulnerabilidade estratégica dessas regiões diante dos norte-americanos, validando o poder militar em detrimento do econômico, setor no qual os Estados Unidos haviam perdido competitividade e mercados. Para a Europa Ocidental, as políticas de Reagan significaram um maior investimento na OTAN, visando incrementar e modernizar a sua capacidade de projeção contra os soviéticos. Isso implicava maiores gastos econômicos, assim como compromissos políticos dos governos europeus que vinham tentando se diferenciar no sistema internacional por um novo discurso cooperativo, focado em temas não militares (direitos humanos, meio ambiente e desenvolvimento econômico).

No caso do adversário, o propósito era explorar as fragilidades existentes no sistema soviético, interna e externamente, a fim de levar a União Soviética à derrota na Guerra Fria. No curto prazo, a tática norte-americana gerou desgastes no próprio país (somada ao desequilíbrio econômico gerado pelo neoliberalismo), mas demonstrou-se bem-sucedida para acelerar e aprofundar as contradições soviéticas.



A impossibilidade soviética de responder ao desafio dos Estados Unidos e as pressões da crise do modelo político-econômico do Partido Comunista Soviético (PCURSS) levou a mudanças no Kremlin, começando pela troca de lideranças em Moscou, com a ascensão de Mikhail Gorbachev ao cargo de Secretário Geral do PCURSS em 1985. Com isso, a segunda metade da década de 1980 levou a uma nova fase no conflito bipolar que, no caso, seria a sua última: a reaproximação (*rapprochement*).

A reaproximação foi caracterizada por quatro fatores interligados, que aceleraram o encerramento da Guerra Fria em 1989: as tendências de globalização, a reforma do sistema soviético, as reuniões de Cúpula entre as superpotências e o processo de fragmentação do bloco oriental.

Analizando individualmente esses fatores, pode-se indicar que o primeiro, as tendências da globalização datam da década de 1950 e sofreram um processo de dinamização nos anos 1970, tendo como núcleo as sociedades do bloco ocidental, os Estados Unidos, a Europa e o Japão. Apesar das dificuldades norte-americanas, a liderança estadunidense foi significativa na disseminação dessa vertente globalista, criando novos mecanismos de dominação e interação social. Em contrapartida, a União Soviética manteve-se à margem dessas tendências.

A globalização implica a aceleração e o aprofundamento das conexões entre as sociedades em nível internacional. Esse movimento incrementa a interdependência entre os povos, o que facilita o desenvolvimento de percepções compartilhadas entre as sociedades. O declínio da temática estratégica diante de questões como comércio, meio ambiente e direitos humanos é característico desta dinâmica.

Além dos Estados e das organizações governamentais, atores de caráter privado, definidos como forças transnacionais (organizações não governamentais, empresas multinacionais, movimentos sociais), ganham relevância no sistema internacional. Essas movimentações colocam em xeque os princípios tradicionais relativos à soberania estatal, dentre eles o de governo unitário de Estado e da territorialidade. Formas diferenciadas de governança trazem à tona um debate sobre supranacionalidade e cooperação.

Três forças (ou revoluções) compõem a globalização, a econômica-tecnológica, a política e a sociocultural: no caso da econômica-tecnológica, o ponto de partida é a Revolução Científico-Tecnológica (RCT), conhecida como Terceira Revolução Industrial, associada ao desenvolvimento da tecnologia de ponta (alto valor agregado); a política correlaciona-se à disseminação dos princípios liberais, com a consolidação dos regimes democráticos; e a cultural à difusão da cultura de massa ocidentalizada, sustentada no imaginário difundido a partir da expansão do modo de vida americano, baseado no consumo, no individualismo e no sucesso pessoal.

Este contexto de transformação, associado à Segunda Guerra Fria de Reagan, pressionou intensamente a União Soviética que iniciou um ciclo de reformas internas e externas. Porém, esse ajuste levou a uma rápida desmontagem estrutural, minando a sua capacidade reativa dentro e fora de casa. Denominadas de *Perestroika* e *Glasnost*, as reformas empreendidas por Gorbachev detinham objetivos políticos e econômicos. A *Perestroika* correspondia a um conjunto de reformas econômicas, visando a modernização do sistema produtivo soviético a partir da reorganização do modelo dominante de centralização estatal e coletivismo. Por sua vez, a *Glasnost* tinha foco na dimensão política, definindo como prioridades a liberalização da vida social, transparência e

direitos humanos, em consonância com os preceitos estabelecidos pelos Acordos de Helsinque (1975).

Contextualizando a lógica que levou à implementação desta agenda e já indicando os seus resultados, Halliday (1999) aponta que,

*"Foi o fracasso em competir internacionalmente que levou às mudanças pós-1985 na URSS: uma vez iniciada, a tentativa de reformar o sistema para melhor sobreviver e competir rapidamente afundou no insucesso de salvar o Estado como tal (...)." (HALLIDAY, 1999, p. 223)*

Entretanto, as reformas de Gorbachev, no que refere à modernização social e econômica soviética, tiveram o efeito oposto ao desejado: além de não conseguir recuperar o sistema soviético e equalizar suas forças com o ocidente, o projeto levou à desagregação da unidade do bloco oriental, a partir de seu núcleo em Moscou.<sup>2</sup> Os ajustes de Gorbachev colocaram em xeque a estrutura de poder interna e a habilidade de projeção externa. Já debilitadas, essas dimensões foram ainda mais enfraquecidas pela aceleração do processo e a perda de controle gradual do Kremlin.

Embora prevalecesse a impressão de protagonismo soviético na bipolaridade, existia uma realidade de assimetria entre as superpotências que foi acentuada a partir dos anos 1970. Esta assimetria ficou aparente a partir das ações de Gorbachev no pós-1985. De acordo com Halliday (1999),

*(...) o sistema internacional criado pela URSS era (...) mais fraco quantitativa e qualitativamente que o ocidental. O mercado capitalista não somente era muito mais forte em termos de resultados econômicos de número de países incluídos (...) como também era maior o seu nível de integração (...) Na esfera militar, uma disparidade similar e inferioridade qualitativa prevaleceu (...) Uma vez que o gap dos padrões de vida tornou-se evidente (...) a legitimidade do sistema político foi varrida. (HALLIDAY, 1999, p. 224-225)*

O terceiro fator que compõe a reaproximação e o fim da Guerra Fria é a retomada das cúpulas bilaterais entre as superpotências, paralisadas durante a Segunda Guerra Fria. Apesar da aparência de igualdade que se desejava manter, em particular do lado soviético, o poder de negociação de Gorbachev diante de Reagan era menor do que se apresentava, com os Estados Unidos mantendo uma posição mais assertiva nos encontros, não abrindo mão de projetos-chave como a IDE.

Isto é, havia uma retórica bilateral positiva da parte de ambos, soviéticos e norte-americanos, mas não necessariamente uma diminuição da ênfase estadunidense na busca de seu objetivo de encerrar a Guerra Fria pelo desgaste e recuo de seu adversário. Essa situação pode ser percebida nas Cúpulas Reagan-Gorbachev de Genebra (1985), Reykjavik (1986, ano do acidente nuclear de Chernobyl na União Soviética, que expôs,

<sup>2</sup> Esta trajetória agregou desafios a outros sistemas de caráter socialista que empreendiam ajustes em sua agenda econômica, destacando-se o caso da China. A trajetória chinesa, e do seu socialismo de mercado, porém, manteve-se muito diferente da soviética, devido às escolhas políticas da liderança do país. Para esta análise, ver Visentini (2011b).



ainda mais, as deficiências internas do sistema), Washington (1987), Moscou (1998) e na Cúpula George H. Bush pai-Gorbachev em Malta (1989).

Em 1987, após a retomada das cúpulas, e o fracasso relativo das reformas, esses encaminhamentos levam Gorbachev a apresentar mais um componente de seus ajustes, agora para as relações internacionais: o Novo Pensamento. O Novo Pensamento estabelece como prioridade e valor supremo da política externa a paz, e a premissa de que a segurança deve ser alcançada por meios políticos e não militares. O objetivo de revisar o *status* das forças militares soviéticas correlaciona-se a essa visão, por meio dos conceitos de "forças suficientes" (*reasonable sufficiency*) e defesa defensiva.

O discurso pacifista, de abandono da confrontação entre as classes como paradigma, tenta contemporizar o declínio soviético no campo estratégico. A reorganização militar corresponde a um recuo de caráter global e regional para minimizar os ônus da superextensão imperial e os custos a elas associadas diante da inabilidade de recuperar a economia interna. As ações no Terceiro Mundo afro-asiático e em Cuba, de ajuda militar, política e econômica, sofrem consideráveis cortes e abandono, assim como a operação de guerra no Afeganistão. Nesse país, considerado o "Vietnã soviético", o apoio norte-americano aos "freedom fighters" (lutadores da liberdade) gera uma fragilização soviética, até a eventual retirada em 1989.

Propõe-se o conceito de um condomínio soviético-norte-americano com defesa da coexistência, no qual se incluem negociações entre a OTAN e o Pacto de Varsóvia. Em 1989, como será discutido, a retirada das tropas do Pacto de Varsóvia dos países do Leste Europeu leva à fragmentação do bloco, devido à evolução das mudanças políticas e econômicas. A União Soviética apresenta a agenda da "Casa Comum Europeia" (*Common European Home*), sustentado na cooperação e na interdependência. Além de reduzir gastos, essas iniciativas tentavam reposicionar a União Soviética no contexto europeu e torná-la possível parceira em áreas econômicas.

A sinalização do Novo Pensamento, somado aos demais componentes, em particular a fragilização econômica e política soviética e a atração da globalização, levam ao quarto fator da aceleração do fim da Guerra Fria: o processo de fragmentação do bloco oriental. Ainda que simbolicamente a Queda do Muro de Berlim em novembro de 1989 seja reconhecida como o marco do encerramento do conflito bipolar, desde o início dos anos 1980 a contestação da dominação soviética do Leste Europeu vinha sendo retomada na região.

O marco desta nova fase de protestos inicia-se na Polônia, com a ascensão do movimento sindical Solidariedade, liderado por Lech Walesa. Diferente da Hungria (1956) e da Tchecoslováquia (1968), a União Soviética não respondeu de forma decisiva a essa contestação. Apesar de reações políticas aos movimentos em andamento, não existiram movimentações militares, seja pela inabilidade soviética de fazê-lo, como pela conjuntura pouco favorável a intervenções diretas (Segunda Guerra Fria e avanços da integração europeia). Prevalecia um isolamento de Moscou e o esgotamento de sua capacidade de projetar influência em seu bloco, que sempre dependera mais do poder militar do que da cooptação. Assim, prevaleceram as diferenças qualitativas entre o oeste e o leste, visto que, segundo o autor, "o instrumento de competição internacional no final do século XX foi tanto a *t-shirt* como a canhoneira". (HALLIDAY, 1999, p. 230).

O afrouxamento do controle político de Moscou sobre a Europa Oriental, e o anúncio da retirada das tropas do Pacto de Varsóvia da região, no biênio 1988/1989, contribuíram para que desde Janeiro de 1989, processos de reforma política se iniciassem nas nações do bloco. O processo ficou conhecido como “Doutrina Sinatra”, pois cada país seguia o “seu jeito” (*My Way*).<sup>3</sup> Como indicado, embora Berlim seja o símbolo de todo o processo, a Cortina de Ferro começara a cair desde Janeiro, com a derrubada de regimes aliados a Moscou e a troca de governantes pela via eleitoral. Líderes como Walesa e Vaclav Havel (que em 1968 esteve à frente da revolta contra Moscou na Tchecoslováquia) destacaram-se como personagens. E, à exceção de países como a Romênia, essas mudanças ocorreram de forma pacífica, com elevada participação popular, e foram denominadas de “Revolução de Veludo”.<sup>4</sup>

Deve-se acrescentar que estes processos tornaram-se autônomos das decisões das superpotências a partir de sua aceleração em Janeiro de 1989 quando, na última Cúpula bilateral da Guerra Fria, o novo presidente norte-americano Bush pai e Gorbachev se encontraram em Malta para discutir o novo condomínio soviético-norte-americano visando administrar estas transições de maneira controlada. Na prática, porém, nem os Estados Unidos e nem a União Soviética foram capazes de direcionar o rumo das mudanças ou ditar o seu ritmo.

Posteriormente, os Estados Unidos elogiariam a transição do Leste, associando-a à imagem do “fim da História” de Francis Fukuyama como prova da universalização da democracia e do liberalismo econômico (em sua forma neoliberal), encerrando a era de confrontações ideológicas entre as sociedades humanas. A adesão pacífica do bloco oriental, incluindo a de seu líder, a União Soviética, a esses preceitos era prova do sucesso do modelo e de sua superioridade para a construção da paz e da cooperação.

Neste contexto de desmontagem do bloco soviético e de “fim da história”, a reação da Europa Ocidental oscilou entre o temor e a perplexidade, baseando-se em quatro componentes: o futuro da União Soviética e do Leste Europeu, os Estados Unidos, a Alemanha e a globalização. Todos esses componentes afetavam, em alguma medida, o projeto de integração.

Abriam-se questionamentos sobre dois temas: como lidar com os acontecimentos em andamento e como manter a integração, sem a sombra da ameaça soviética. A Europa, modelo de integração econômica e política, seria ainda necessária como projeto histórico? Ou poderia haver a reversão do bloco a um compromisso apenas econômico, preservando a individualidade soberana dos Estados em detrimento da visão de um continente sem fronteiras?

Avaliando os impactos desses componentes, o futuro da União Soviética e do Leste Europeu eram encarados positiva e negativamente. Positivamente, a eliminação do risco soviético poderia conduzir a uma Europa mais segura, na qual, no médio prazo, talvez instrumentos como a OTAN se tornassem irrelevantes. Negativamente, mesmo

<sup>3</sup> Cantor americano bastante popular, Frank Sinatra popularizou a música *My Way*, que passou a representar o ritmo das mudanças no Leste Europeu por defender que cada um seguisse seu destino e suas escolhas, sem arrependimento.

<sup>4</sup> Outro termo bastante utilizado foi “nova Primavera dos Povos” em alusão aos movimentos europeus de 1848.



com todo o discurso pró-revoluções de veludo, as transições do leste traziam riscos à estabilidade da Europa Ocidental, dentre estes a imigração e os desequilíbrios políticos e econômicos associados à passagem de um sistema centralizado e coletivo para um de livre mercado e baseado no individualismo. Por fim, havia o objetivo, declarado por estas nações, de inclusão nos organismos europeus e norte-americanos existentes no continente como maneira de acelerar suas reformas e obter ajuda financeira. O projeto europeu e a OTAN eram percebidos como pontos de apoio para a consolidação dos regimes e eliminação do risco de revisionismo soviético.

No caso dos Estados Unidos, duas questões se colocavam: o futuro da OTAN no continente e da dependência estratégica europeia da aliança que, sem a Guerra Fria, perdera seu objetivo principal, o da contenção da União Soviética e o risco da unipolaridade no sistema internacional. A assimetria do poder militar norte-americano diante do europeu trazia desafios significativos ao continente que se declarava “pacífico”, mas que simultaneamente temia ficar sem seu guarda-chuva de defesa. Paradoxalmente, esse mesmo guarda-chuva, e a situação de superpotência restante colocavam empecilhos à projeção autônoma europeia.

Em terceiro, o lugar da Alemanha: com a queda do Muro de Berlim encontrava-se aberto o caminho para a reunificação entre a Alemanha Ocidental e Oriental (que ocorre em 1990). A Alemanha reunificada tornar-se-ia novamente o maior país europeu, trazendo a possibilidade de um revisionismo continental, para reafirmar sua liderança como o fizera nas duas grandes guerras mundiais? O “gigante econômico” superaria a condição de “anão político”? Além disso, caso a Alemanha mantivesse seu compromisso com a integração, questionava-se se esta não mudaria qualitativamente dependendo das escolhas dessa nação, apresentando-se as oposições bastante populares no início dos anos 1990: uma “Europa Germânica” ou uma “Alemanha Europeia”.

Em quarto, as premissas da globalização mostravam-se tanto excluientes quanto complementares à regionalização. A construção de blocos, impulsionada pela experiência europeia, representava o estabelecimento de um projeto comum entre os Estados-membros. Tal projeto eliminava as fronteiras internas e poderia estabelecer novas formas de governança que levassem à supranacionalidade. Porém, como esses blocos se somariam à globalização? Estabeleceriam limites a esta expansão da interdependência e transnacionalização? Ou a facilitariam até o limite em que a fluidez das fronteiras fosse totalizada?

Basicamente, as respostas foram pela convivência dos movimentos, havendo até hipóteses que colocavam a possibilidade de um mundo organizado em blocos, que, posteriormente facilitaria a globalização. Esses blocos seriam o europeu, um asiático liderado pelo Japão, a região norte-americana conduzida pelos Estados Unidos, estabelecendo laços entre eles. Entretanto, nem a construção de todos esses espaços se consolidou ou houve a “facilitação” da globalização. Quando constituídos, os blocos europeu (União Europeia a partir de Maastricht, ver 2.2), americano (Acordo de Livre Comércio da América do Norte-NAFTA, Mercosul, Unasul), dentre outros, procuraram (e procuram) preservar suas identidades e interesses. Além disso, a própria globalização começou a ser questionada como fonte de prosperidade e crescimento, debatendo-se suas consequências negativas como as assimetrias econômicas, a homogeneização e perda de identidades socioculturais.

A integração de 1986 a 1989 foi sobrepujada por esses acontecimentos, e poucos avanços em termos de alargamento ou aprofundamento foram alcançados. Iniciativas como “Relatório Delors” que, em Abril de 1989, previam o estabelecimento da moeda única foram colocadas em compasso de espera, pois implicavam fortes compromissos integracionistas que, no imediato pós-Guerra Fria, sofriam questionamentos. Isso não significa que não tenham existido negociações ou projetos em andamento, principalmente em termos de unificação econômica ou com uma nova eleição para o Parlamento Europeu em 1989, mas sim que novos saltos qualitativos não ocorreram. Deve-se citar o estabelecimento do Programa Erasmus em 1987, para a promoção da mobilidade estudantil dentro do continente que se tornou um dos pilares da construção de uma identidade cultural europeia no pós-Guerra Fria. Tal situação estendeu-se por todo o ano de 1989.

### 2.1.2 A Ofensiva Europeia (1990/1991)

O fim da bipolaridade levou a questionamentos sobre a continuidade da integração europeia como projeto político de ampla escala (prevendo união política, cultural e econômica dos Estados-membros) e da OTAN. O argumento central dos críticos à manutenção de ambas as estruturas multilaterais girava em torno do desaparecimento da União Soviética e do risco por ela apresentado, que eliminava a necessidade das alianças construídas desde 1945.

Na ausência da política de contenção, seria possível pensar em uma Europa estável e pacífica, com cooperação econômica e diplomática, mas que não demandaria a presença de forças estratégicas em seu continente em larga escala ou arranjos que levassem à perda de soberania estatal. Assim, seria possível pensar em uma interdependência mais fraca, sem compromissos políticos, enquanto a defesa se reorganizaria individualmente sem a sombra da Cortina de Ferro.

Apesar de ganharem terreno em 1989, estas posições acabaram não se consolidando. No caso da OTAN, a missão de coibir o avanço da União Soviética foi substituída pela defesa da estabilidade continental, a proteção e a consolidação da democracia e do liberalismo a partir da reunião de Cúpula de 1991. Nesta reunião também foi definido que a OTAN poderia agir fora de sua área geográfica (*out of area*), o que lhe conferiu uma capacidade de projeção global.

A despeito da retórica europeia antimilitar (e até antiamericana como na expressão “hiperpotência imperial” cunhada por Hubert Vedrine),<sup>5</sup> a OTAN surgia como uma necessidade no início dos anos 1990. A ausência de mecanismos de segurança coletiva era um elemento de vulnerabilidade. Por sua vez, os Estados Unidos não desejavam abrir mão dessa organização, devido a sua posição estratégica no cenário euro-asiático. Com isso, a OTAN não só foi mantida, como agregou novas funções e missões. As relações entre a União Europeia e a OTAN, nesse sentido, se tornaram mais complexas, visto que simultaneamente ao seu fortalecimento, o bloco também busca a construção de uma política externa e de segurança comum.

<sup>5</sup> Vedrine foi assessor diplomático de 1991 a 1995 do Presidente François Mitterrand e Ministro das Relações Exteriores de 1997 a 2002 na gestão de Lionel Jospin.



Na esfera global, e das relações com os Estados Unidos, o período 1990/1991 foi caracterizado pela intervenção norte-americana no Iraque, com o amparo das Nações Unidas e forte aliança com a maioria das nações europeias (no contexto do fim da Guerra Fria até mesmo a Rússia apoiou a operação contra Saddam Hussein).<sup>6</sup> Motivada pela invasão iraquiana do Kuwait, a Operação Tempestade do Deserto foi apresentada pelo Presidente dos Estados Unidos George Bush pai (1989/1992) como símbolo do nascimento de uma nova ordem mundial, pois era representativa de uma resposta da comunidade internacional à agressão do Iraque a outro país soberano (a nova ordem seria focada na governança do sistema internacional pelas Nações Unidas).

A reação dos Estados Unidos e o apoio europeu foram amparados por este discurso positivo em defesa da democracia, mas possuíam motivações estratégicas claras: impedir o controle de Hussein do complexo energético kuwaitiano, o que poderia colocar pressões sobre os países ocidentais compradores de petróleo, principalmente os europeus. A operação fortaleceu a posição das empresas energéticas anglo-saxônicas na região.

No que se refere à integração e à frente da Comissão Europeia, Jacques Delors retomou as metas estabelecidas no AUE, visando o estabelecimento de uma união sólida no campo econômico e político. Para impulsionar novamente o processo no imediato pós-Guerra Fria, o apoio da França e da Alemanha Ocidental demonstrou-se essencial, ao qual seguiam os países menores. A resistência mais sólida e sistemática era a da Grã-Bretanha, repetindo seu papel tradicional: a defesa de um arranjo mais fraco e intergovernamental e sem quebrar os laços preferenciais euro-atlânticos.

Elemento definidor para o avanço deste processo que culminou no Tratado de Maastricht foi o compromisso alemão com o bloco e com a reunificação. Ambos os processos, o europeu e o da reunificação, foram conciliados pela Alemanha Ocidental de Helmut Kohl. A reunificação foi finalizada em 1990, com a assinatura do Acordo 4 + 2 entre os quatro vencedores da Segunda Guerra, Estados Unidos, França, Grã-Bretanha e União Soviética, e as duas Alemanhas, a Ocidental e a Oriental. Deve-se lembrar, porém, que a reunificação teve custos para os projetos europeus: ela afetou negativamente pelo menos uma das metas em andamento da integração referente à união monetária. Para custear o processo de reincorporação do Leste, a Alemanha descumpriu metas do SME, adiando o projeto da moeda comum por pelo menos uma década.

Outro elemento que favoreceu a retomada da dinâmica integracionista foi a estabilização do Leste Europeu. As mudanças político-econômicas estavam em processo de implementação. Apesar de as tendências de imigração ao ocidente serem presentes, não haviam ocorrido grandes afluxos populacionais como se temera. O revisionismo soviético também não se consolidara como risco com o país mantendo-se imerso em uma crise política e econômica profunda, que culminaria com o desmonte da União

<sup>6</sup> Situação esta que não se repetiu na “nova” Guerra do Iraque em 2003, conduzida por George Bush (filho) (2001/2008), tema que será analisado nos Capítulos 3 e 4. Em 1991, Saddam Hussein não foi derrubado do poder, pois se temia o vácuo de poder que isso geraria no Iraque e suas consequências na região, e os Estados Unidos não desejavam uma intervenção em terra. Ver Pecequilo (2013).

Soviética em 1991 (substituída pela Rússia e outras repúblicas independentes que passaram a compor a Comunidade de Estados Independentes).

Prevalecia um clima de euforia com relação à evolução das reformas, sustentado nas promessas do neoliberalismo de crescimento e da expectativa de inclusão às estruturas de poder ocidentais. A prosperidade seria realizada pela adesão às prescrições do Consenso de Washington. Tais prescrições giravam em torno dos princípios do livre mercado, privatização, flexibilização, abertura comercial e eram adotadas por essas nações por escolhas políticas dos governos e também pela imposição das organizações multilaterais do setor econômico. Em crise (mundo afro-asiático e latino-americano) e em transição do socialismo ao capitalismo (bloco oriental), essas nações encontravam-se vulneráveis a essas pressões, adotando políticas para se tornarem aptos a receber ajuda do FMI e Banco Mundial (condicionalidades).

Diante destas condições e conjugação de fatores havia espaço para o avanço pretendido. Na Conferência Intergovernamental de Maastricht em dezembro de 1991 foi estabelecido o “Tratado da União Europeia”, conhecido como Tratado de Maastricht. Assinado em fevereiro de 1992, o tratado entrou em vigor a partir de 1º de novembro de 1993, estabelecendo a União Europeia.

## 2.2 DE MAASTRICHT A AMSTERDÃ (1992/1997): APROFUNDAMENTO E ALARGAMENTO

Dentro da história da integração, o período de 1992 a 1997 é apresentado tanto por defensores quanto críticos do processo como um dos mais relevantes da trajetória europeia. Para os defensores, a fase que engloba a assinatura dos Tratados de Maastricht (1992) e Amsterdã (1997) solidifica os compromissos continentais, colocando metas concretas para as iniciativas de reforma das instituições existentes e o aprofundamento e alargamento do bloco. O nascimento da União Europeia, por si só, já é considerado o ponto de partida de uma nova fase para a integração, que a elevaria a um novo patamar qualitativo. Além disso, as metas colocadas para esta União passaram a ser cumpridas com razoável sucesso, a despeito de eventuais adiamentos e acontecimentos que as colocaram em xeque, como a Guerra da Iugoslávia (1992/1995).

Para os críticos, os Tratados demonstraram a incapacidade europeia em escolher um caminho, em termos de lógica institucional e de dinâmica entre os membros. Com isso, mecanismos intergovernamentais e supranacionais foram mantidos, havendo uma tensão permanente entre eles no que se refere aos temas de aprofundamento em todos os setores, políticos, econômicos, estratégicos e sociais. Da mesma forma, não existiram correções suficientes nas relações intrabloco, com a soberania estatal permanecendo chave na decisão final dos membros sobre suas políticas, muitas vezes em contrariedade às orientações europeias.

Essa situação se revela, na prática, com a possibilidade dos Estados-membros “escolherem” de quais áreas desejam participar seja por decisão dos seus governos como por meio de consultas populares. No caso das consultas populares, trata-se de mecanismo democrático, que a própria União Europeia busca reforçar; com relação aos



governos, tem colocado em xeque diversas etapas da integração, como será abordado no Capítulo 3. Em termos governamentais, referem-se a escolhas políticas dos Estados, nos quais predomina a soberania, o que, igualmente, tem pressionado a integração. A “pior” dinâmica tem sido a de Estados-membros que se comprometem com políticas comuns, depois voltando atrás em suas decisões (entre os quais se incluem alguns dos motores da integração como a França), e não a daqueles que, por princípio, já optam pelo não comprometimento (Reino Unido nas áreas econômica e social, por exemplo).

Em resumo, permanecem exceções à regra na postura dos Estados e seus compromissos, que são igualmente facilitadas pela convivência de três níveis de competência na União Europeia. Isto é, dependendo da área política em questão as competências encontram-se assim divididas entre o bloco e os Estados-membros, como indicam Sbraglia e Stolfi (2012, p. 106):

- Competência exclusiva da União Europeia – união aduaneira, concorrência no mercado interno, política comercial comum, comércio exterior de bens e serviços, política monetária para a Zona do Euro, alfândega e conservação de recursos marítimos e celebração de acordos internacionais;
- Competência Compartilhada entre a União Europeia e os Estados-membros – agricultura e pesca, política ambiental, proteção ao consumidor, fusões e aquisições, pesquisa, cooperação para o desenvolvimento e ajuda humanitária, política de transporte, energia, vistos, asilo e imigração, mercado interno, coesão econômica e social, redes transeuropeias (e a partir do Tratado de Lisboa políticas sociais e saúde pública);
- Competência Exclusiva dos Estados-membros – educação, indústria, turismo, cultura, esporte, políticas para a juventude, emprego, saúde pública e pesquisa (espera-se, porém, que no longo prazo estas competências sejam transferidas ao bloco).

Também foram mantidas assimetrias entre os Estados mais e menos poderosos, que somente foram aprofundadas com a aceleração da entrada de novos membros: a expansão de 1995 com a entrada de Áustria, Finlândia e Suécia no bloco, mas, em particular a incorporação de membros do Leste Europeu, cujo acesso foi finalizado no início do século XXI com o Tratado de Nice de 2001 (ver Capítulo 3).

Analisando estas avaliações, pode-se indicar que ambas trazem análises corretas e que expressam as realidades e os desafios da integração. Não há como se negar que Maastricht foi um marco, mas também não se pode ignorar a dificuldade de implementação de suas prescrições e a não realização de todas as promessas contidas na lógica do tratado. Essa situação e seus descompassos, porém, foram encobertos por uma perspectiva otimista e entusiasta da Europa. Tais descompassos, inclusive, encontram-se na base das crises iniciais da União, que o Tratado de Amsterdã (1997) tenta corrigir, mas que se estendem aos Tratados de Nice e Lisboa, estando subjacentes às presentes tensões do bloco.

Para compreender este paradoxo, no qual Maastricht representa o sucesso e a crise, é preciso indicar quais foram as modificações trazidas por esse tratado e depois pelo Tratado de Amsterdã. Maastricht, adicionalmente, não deve ser entendido como uma

“inovação”, mas sim como mais um dos vários relançamentos da integração europeia, que surge pela necessidade de reafirmar o bloco no pós-Guerra Fria. De acordo com o texto de abertura do Tratado de Maastricht,<sup>7</sup> os Estados-membros,

*RESOLVIDOS a assinalar uma nova fase no processo de integração europeia iniciado com a instituição das Comunidades Europeias, RECORDANDO a importância histórica do fim da divisão do Continente Europeu e a necessidade da criação de bases sólidas para a construção da futura Europa, CONFIRMANDO o seu apego aos princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do Homem e liberdades fundamentais e do Estado de direito, DESEJANDO aprofundar a solidariedade entre os seus povos, respeitando a sua História, cultura e tradições, DESEJANDO reforçar o carácter democrático e a eficácia do funcionamento das Instituições, a fim de lhes permitir melhor desempenhar, num quadro institucional único, as tarefas que lhes estão confiadas, RESOLVIDOS a conseguir o reforço e a convergência das suas economias e a instituir uma União Económica e Monetária, incluindo, nos termos das disposições do presente Tratado, uma moeda única e estável, DETERMINADOS a promover o progresso económico e social dos seus povos, no contexto da realização do mercado interno e do reforço da coesão e da proteção do ambiente, e a aplicar políticas que garantam que os progressos na integração económica sejam acompanhados de progressos paralelos noutras áreas, RESOLVIDOS a instituir uma cidadania comum aos nacionais dos seus países, RESOLVIDOS a executar uma política externa e de segurança que inclua a definição, a prazo, de uma política de defesa comum que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum, fortalecendo assim a identidade europeia e a sua independência, em ordem a promover a paz, a segurança e o progresso na Europa e no mundo; REAFIRMANDO o seu objetivo de facilitar a livre circulação de pessoas, sem deixar de garantir a segurança dos seus povos, através da inclusão, no presente tratado, de disposições relativas à justiça e aos assuntos internos, RESOLVIDOS a continuar o processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões sejam tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos, de acordo com o princípio da subsidiariedade, NA PERSPECTIVA das etapas ulteriores a transpor para fazer progredir a integração europeia, DECIDIRAM instituir uma União Europeia. (TREATY ON EUROPEAN UNION, 1992, s/p)<sup>8</sup>*

Em resumo, de acordo com o site da União Europeia, cinco objetivos principais destacam-se para a recém-criada organização:<sup>9</sup>

7 O texto completo do tratado encontra-se disponível em <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>. Acesso em 14 de julho de 2013.

8 Tradução da autora. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>. Acesso em 14 de julho de 2013.

9 Disponível em [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_maastricht\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_en.htm). Acesso em 14 de julho de 2013.



- 1) Fortalecer a legitimidade democrática das instituições;
- 2) Melhorar a eficiência das instituições;
- 3) Estabelecer a união econômica e monetária;
- 4) Desenvolver a dimensão social da Comunidade;
- 5) Estabelecer uma política externa e de segurança comum.

Segundo Lessa (2003), Maastricht representa duplamente uma reafirmação dos compromissos europeus, como a sua renovação, ampliando as dimensões estratégicas, sociais e culturais do acordo. Para o autor, simbolicamente, um dos passos mais relevantes foi impulsionar uma visão de cidadania e identidade europeias, aproximando o bloco das sociedades nacionais. Essa aproximação ocorria de forma retórica, mas também prática, com a ampliação dos poderes do Parlamento Europeu e a criação do Comitê das Regiões, e os mecanismos associados de subsidiariedade.

Com Maastricht, a União Europeia passou a ser sustentada em torno de três pilares, reorganizando competências existentes e estabelecendo novas metas. Cada um destes detém atribuições e dinâmicas de formulação de políticas e decisórias diferenciadas. Especificamente, os pilares foram: o Pilar I, a Comunidade Europeia (CE); o Pilar II, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC); o Pilar III, Assuntos Internos e de Justiça (JAI).

O Pilar I, a Comunidade Europeia, tem como objetivo dar solidez ao caráter comunitário da integração, incorporando as comunidades políticas e econômicas já existentes: a Ceca, a Euratom e a EC (a partir de 2002, a Ceca foi extinta).<sup>10</sup> O objetivo é fortalecer as políticas comuns, ou seja, as compartilhadas e adotadas por todos os Estados-membros. Essa dimensão confere-lhe caráter supranacional, uma vez que as instituições comuns como a Comissão Europeia, o Conselho Europeu, a Corte e o Parlamento ampliam suas áreas de atuação e autonomia decisória e de formulação de políticas. Tais áreas remontam à continuidade de ações para o fortalecimento da união econômica e monetária e a consolidação do mercado interno (e a regulação da competição e de relações com terceiros países no que se refere a este mercado), somando novas temáticas de atuação: agenda social, ambiental, asilo, imigração e concessão de vistos.

No que se refere ao Pilar II, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) visa, como o nome indica, a consolidação de uma ação internacional conjunta para os Estados-membros, nos campos da política externa e de segurança. Trata-se de um Pilar bastante ambicioso, pois pressupõe unidade em temas de forte contato com o interesse nacional do Estado, nos quais predomina a sua soberania. Tentando equilibrar estas duas dimensões, a da política comum e a da soberania, os procedimentos decisórios foram estabelecidos como intergovernamentais.

O Pilar III, Assuntos Internos e de Justiça (JAI), foi estabelecido com o propósito de reforçar a interdependência no combate ao crime entre os países europeus, a fim de facilitar a cooperação entre as polícias nacionais. O incremento da segurança interna diante de ameaças como tráfico de drogas, imigração ilegal e crimes em geral. O objetivo da consolidação da União Europeia como uma área de liberdade, segurança e justiça,

10 Por abranger estas comunidades já existentes, o Pilar I também é definido como “Comunidades Europeias” na literatura. As duas formas são corretas.

conforme estabelecido pelo Conselho da União Europeia em 1996 é parte importante desse processo. A partir de 1997, esse Pilar foi renomeado como Tratado de Amsterdã para Cooperação Policial e Jurídica em Assuntos Criminais (PJCCM). Os procedimentos decisórios são similares ao do Pilar II, intergovernamentais (Quadro 2.1).

A estruturação do bloco nestes três pilares foi acompanhada por uma adaptação de mecanismos já existentes e pela criação de novos organismos com vistas a facilitar a consolidação das políticas comuns previstas nas dimensões sociais, políticas, culturais, estratégicas e econômicas do bloco. Dentre estas, podem ser listadas: a Comissão Europeia, o Conselho Europeu e o Conselho da União Europeia, Parlamento Europeu, Corte Europeia de Justiça, Tribunal de Contas, Provedor de Justiça, Autoridade Europeia de Proteção de Dados, Banco Central Europeu, Fundo Europeu de Investimento, Banco Europeu de Investimento e o Comitê Econômico e Social Europeu. Posteriormente, foram também estabelecidas a Escola Europeia de Administração e o Serviço Europeu para Ação Externa.

Procurou atentar-se ao pendente déficit democrático associado à evolução da integração. Como se tem discutido, uma das principais críticas que emergiu ao processo de construção do bloco na década de 1970 foi o descolamento entre as decisões governamentais, a burocacia europeia e a participação popular. Apesar de as eleições diretas para o Parlamento Europeu já estarem sendo realizadas desde 1979 (sendo mais uma realizada em 1994), havia uma percepção de que era necessário garantir dinâmicas de maior inserção da sociedade no bloco e o respeito a todos os interesses e identidades,

#### Quadro 2.1 Os Pilares da União Europeia: De Maastricht a Amsterdã (1992/1997)<sup>11</sup>

##### Pilar I: Comunidade Europeia (CE)

Áreas de Atuação: União Econômica e Monetária, Mercado Interno, Proteção ao Consumidor, Política Ambiental, Política Social, Imigração, Asilo e Vistos.

Procedimento Decisório: Predominantemente Supranacional

##### Pilar II: Política Externa e de Segurança Comum (PESC)

Áreas de Atuação: Definição de Posições Comuns para Política Externa, Ação Coletiva Para Fortalecer a Segurança da União Europeia, Promover a Cooperação Internacional, Preservar a Paz

Procedimento Decisório: Predominantemente Intergovernamental.

##### Pilar III: Assuntos Internos e de Justiça (JAI) até 1997

##### Cooperação Policial e Jurídica em Assuntos Criminais (PJCCM)

Crimes Transfronteiriços, Leis Criminais, Cooperação Policial

Procedimento Decisório: Predominantemente Intergovernamental.

<sup>11</sup> Adaptado e traduzido pela autora de Corbett, Peterson e Bomberg (2012) e Phinnemore (2013).



sem que isso pudesse prejudicar a busca da cidadania europeia. O estabelecimento do princípio da subsidiariedade e a criação do Comitê das Regiões inserem-se nessa agenda, assim como o princípio da proporcionalidade. Essas interações entre o comum (europeu) e o particular (sociedades e identidades locais) revelam-se, como no caso da PESC, sensíveis e de difícil equilíbrio.<sup>12</sup>

A euforia da Europa Ocidental estendia-se ao Leste Europeu que percebia a consolidação dos pilares do Tratado como um primeiro passo para a expansão do bloco à antiga Cortina de Ferro. Essa situação, associada a um discurso econômico positivo e de prosperidade, jogava, porém, uma densa cortina de fumaça sobre uma realidade mais complexa de crise e conflitos gerados pelo contexto do Pós-Guerra Fria (e que se encontram subjacentes à demora do alargamento ao Leste Europeu).

Analizando essa via de mão dupla, podem ser identificadas “duas” Europas entre 1992/1997, período que abrange os Tratados de Maastricht e de Amsterdã (as decisões referentes a Amsterdã têm suas origens na Conferência Intergovernamental de 1996 cujo objetivo era revisar e atualizar Maastricht).

A “Europa 1” corresponde ao que se pode definir de União Europeia “positiva”, englobando as iniciativas de aprofundamento da integração materializadas nos três pilares de Maastricht e atualizadas pelo Tratado de Amsterdã. Dentre essas atualizações encontram-se as metas de extensão do Acordo de Schengen para a eliminação das fronteiras europeias e a livre circulação de pessoas aos Estados-membros em 1995 (à exceção da Grã-Bretanha e Irlanda). Foi criada a Área de Schengen, incorporada no Tratado de 1997 e que entrou em vigor em 1999.

Ampliaram-se os poderes do Parlamento Europeu e solidificados os compromissos para a consolidação da moeda comum (ver 2.2.2). Isso não impediu, contudo, que no caminho do aprofundamento da comunidade fossem mantidos mecanismos de escape para os membros que não desejasse se comprometer com o avanço da supranacionalidade nos setores previstos da sociedade à economia. Permanecia, também, a dificuldade de reestruturar os sistemas de votação com a ampliação do sistema de votação pela maioria qualificada e não mais por consenso, que tendia a paralisar o bloco. A paralisação se estendia a diversos setores, em particular aos mais polêmicos como a PESC e as questões sociais e jurídicas (no caso da PESC foi estabelecido o posto de Alto Representante e formas diferenciadas de votação para a tomada de decisões neste campo, como será abordado adiante).

Por fim, o Tratado de Amsterdã era apresentado como a “evolução” de Maastricht no sentido de visar duplamente a consolidação do aprofundamento e preparar o terreno para a expansão ao Leste Europeu. Dentre as mudanças apresentadas como facilitadoras desta expansão encontram-se a forma de acesso dos Estados-membros às instituições europeias e a manutenção (e ampliação) de formas democráticas de elaboração de políticas e tomada de decisão. Essa sinalização, que parecia concretizar-se de forma acelerada inclusive com a abertura das primeiras negociações para acesso ao bloco em 1998, foram recebidas com otimismo pelo Leste Europeu que previa, a partir daí, uma

<sup>12</sup> Nos próximos itens deste capítulo, a estrutura institucional do bloco é analisada por meio de sua divisão em dimensões: políticas, sociais e culturais; econômicas; e estratégicas.

rápida adesão. A adesão, contudo, somente ocorreu após o Tratado de Nice (2001) e sua entrada em vigor em 2003. Isso, no caso, nos leva à “segunda” Europa.

Contraposta a esta trajetória aparentemente linear da “Europa 1”, a “Europa 2” caracteriza-se por um contexto de crise intrabloco e extrabloco. A crise intrabloco corresponde à permanência das tensões descritas entre a soberania e a supranacionalidade em diversas áreas da política comum, e a permanência de soluções intergovernamentais para tentar fazer avançar a integração. Essas soluções oferecem um paradoxo às ideias de “Europa unida” e facilitam as exceções à regra, em particular para nações que sempre buscaram uma integração mais fraca como a Grã-Bretanha.

As exceções estendem-se aos Estados-membros supostamente mais comprometidos, mas que quando pressionados a abrir mão de seu interesse nacional, como França e Alemanha, optam pelo caminho da soberania. Para ambas, a situação se aplica tanto ao Euro (do qual a Grã-Bretanha até 2013 não participa) como à PESC e ao pilar social-jurídico. Da mesma forma, corresponde à permanência das assimetrias sociais e econômicas entre o núcleo e a periferia europeia, de caráter ocidental, à qual se agrega a “nova periferia oriental”.

No que se refere ao Leste Europeu, a euforia inicial da década de 1990 foi sendo substituída, gradualmente, por uma frustração relativa com a ausência de ajuda econômica e política da Europa Ocidental e dos Estados Unidos. A partir de meados dos anos 1990, as mudanças na estrutura política, social e econômica das sociedades pós-socialistas encontravam limites práticos: o baixo crescimento econômico, o aumento do desemprego e a perda das redes de proteção social.

A Rússia era ainda vista como ameaça apesar de sua fragilidade (situação que somente começaria a mudar de 1999 em diante com a ascensão de Vladimir Putin ao poder) e o Leste Europeu como uma zona tampão entre o Ocidente e o Oriente. Em termos lógicos, o ideal seria, para a Europa Ocidental e os Estados Unidos, justamente reforçar esta zona tampão para prevenir o revisionismo russo e a geração de instabilidade no antigo bloco soviético. Apesar de iniciativas como os Acordos de Parceria e Cooperação (PCAs) da União Europeia com a Rússia, Leste Europeu, Sul do Cáucaso e Ásia Central, prevalecia um vácuo de iniciativas práticas, além das gerais declarações de apoio da União Europeia à transição e consolidação dos regimes políticos democráticos e economias capitalistas na região.

Paradoxalmente, contudo, a política europeia era de isolamento e distanciamento do Leste, da Rússia e da Turquia, com base na avaliação de que a integração dessas nações à União Europeia poderia ser política e economicamente custosa. Havia, portanto, um descolamento entre o discurso europeu pró-Europa unida e a realidade do Leste Europeu, ainda percebido como periferia não ocidental e, portanto, não prioritária na agenda de Maastricht. O caso da Turquia é ainda mais complexo, pois envolve a ampliação e possível inclusão de um país muçulmano ao bloco, com impactos que seriam sentidos não só na integração como um todo, mas país a país. A forte imigração do Oriente Médio e da África para a Europa Ocidental nas últimas décadas reforçou os contingentes populacionais de origem muçulmana em diversas nações como a França, gerando o temor de um avanço do fundamentalismo islâmico intrabloco.

Coloca-se a imagem do “choque das civilizações” de Samuel Huntington (1997), opondo o “ocidente e o resto”, mesmo que o “resto” já seja parte significativa da



cidadania europeia, e tema de forte debate inclusive sobre os direitos humanos na integração. Fenômenos como o crescimento do nacionalismo europeu, a xenofobia, contrapõem-se frequentemente ao discurso positivo da “Europa 1”. Esta avaliação pareceu encontrar forte sustentação com a eclosão da Guerra da Iugoslávia (1992/1995) que levou à desmontagem do país e a episódios de extrema violência e genocídio no continente europeu. Assim, enquanto a interdependência do lado ocidental era apresentada como caminhando a passos largos e decisivos, a fragmentação de um país europeu, em um espaço geográfico próximo, parecia, muitas vezes, ignorada.

A questão do distanciamento europeu de um problema europeu evidenciava não somente a permanência da separação entre Leste e Oeste, mas a inabilidade do bloco em atuar de forma decisiva em uma questão estratégica. Prevaleceu a desunião entre os membros do bloco (ver 2.2.3), que não foi capaz de agir em torno de uma política comum para o tema, como uma situação de clara dependência estratégica da Europa Ocidental dos Estados Unidos.

Foi somente com a entrada decisiva dos Estados Unidos na questão, na gestão do democrata Bill Clinton (1993/2000), que o conflito pôde se encaminhar ao fim, pelo envolvimento da OTAN e a conclusão dos Acordos de Dayton que levaram à divisão da antiga Iugoslávia na Croácia, Bósnia-Herzegovina e Sérvia e Montenegro. Para a implementação dos Acordos de Paz estabeleceram-se as IFOR (Forças de Implementação de Paz das Nações Unidas), garantindo a presença norte-americana nesse território. Em 1999, um novo conflito, a Guerra de Kosovo, eclode neste país (Kosovo era parte da Sérvia e Montenegro, que também se dividiu em Sérvia, e depois Montenegro, além da Macedônia), e a mesma dinâmica se repete: inação europeia, ação norte-americana (somada às críticas de alguns países europeus ao “imperialismo” e “unilateralismo” dos Estados Unidos).

Esta dinâmica revela-se até mesmo na integração do Leste Europeu ao Ocidente, iniciada pelos Estados Unidos e não pela União Europeia. Os primeiros movimentos de inclusão iniciaram-se em 1993/1994, com a Parceria para a Paz (PfP), mecanismo instituído por Clinton para promover a interação estratégica entre os Estados Unidos e os países do Leste, com vistas a sua futura incorporação à OTAN. A PfP era o primeiro passo dessa incorporação, cuja primeira onda consolidou-se em 1999, com a inclusão de Polônia, República Tcheca e Hungria à aliança, e foi finalizada em 2002 com as demais nações do bloco.

Em resposta, na reunião do Conselho Europeu de Copenhagen de 1993, foram estabelecidos os seguintes critérios para a adesão de novos membros à União Europeia (e que foram atualizados em 2010), sinalizando a possibilidade de expansão. Conhecidos como Critérios de Copenhagen, estas prescrições estabeleceram que:

*Requer-se do candidato a membro: Que o país candidato tenha alcançado a estabilidade das instituições que garantem a democracia, a regra da lei, os direitos humanos e o respeito e proteção das minorias. A existência de uma economia de mercado em funcionamento assim como a capacidade de lidar com as pressões competitivas e das forças de mercado dentro da União. A presuposição da habilidade do candidato em assumir suas obrigações de membro,*

*incluindo a adesão aos objetivos políticos, econômicos e monetários da união.* (AVERY, 2012, p. 165).<sup>13</sup>

Por sua vez, demanda-se da União, “(...) A capacidade de absorver novos membros, preservando, ao mesmo tempo, o momento da integração europeia, o que é uma relevante questão para o interesse geral tanto da União quanto dos países candidatos” (AVERY, 2012, p. 165).<sup>14</sup> O propósito é sempre manter a coesão da integração, mesmo que isso possa ser alvo de críticas da comunidade internacional e de parceiros estratégicos pela “lentidão do processo”. Os primeiros passos dados pela União Europeia para sua expansão ocorreram somente em 1997, para, finalmente, consolidar-se em 2003. Ou seja, ainda que a integração parecesse caminhar de forma decisiva na chamada “Europa 1”, na “Europa 2”, as tensões eram manifestas. Tensões que também se aplicavam às disputas políticas intrabloco no Ocidente e à aceleração dos processos de algumas políticas comuns como o Euro, como forma de provar o sucesso da integração.

### 2.2.1 Dimensões Políticas, Sociais e Culturais

A criação da União Europeia e o estabelecimento dos três pilares do Tratado de Maastricht e as subsequentes reformas do Tratado de Amsterdã correspondem, como visto, à criação de uma nova organização internacional governamental, reconhecida como ator no sistema internacional. Para solidificar a ação deste bloco, de forma unitária e com reforço de suas políticas comuns, o período de 1992 a 1997 foi caracterizado pela busca do aprofundamento dos laços entre os Estados-membros, que se sustentaram em iniciativas de reestruturação do campo institucional do bloco e a valorização de uma identidade sociocultural europeia.

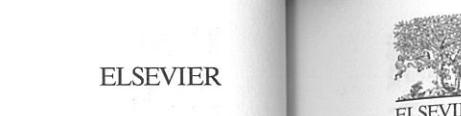
Ambas iniciativas tinham como objetivo criar um arcabouço político-social sustentável para a integração, que, no médio e longo prazo, pudesse levar à unificação de ações e identidades. No curto prazo, essa construção do bloco procurou mais uma vez coadunar procedimentos decisórios intergovernamentais (nos quais prevalecia a soberania do Estado) e a supranacionalidade, assim como a cidadania europeia. Isto resultou, como visto, em um sistema decisório complexo e sensível às pressões nacionais, e a uma tentativa de reequilibrar o particular e o geral em termos sociais, cuja adesão popular varia conforme o país e as suas condições sociais, econômicas e culturais, e ao cenário de crise e/ou estabilidade, principalmente econômica. Ilustrando a situação, Dinan (2012, p. 38) define essa estrutura como “estranha”.

As principais instituições políticas da União Europeia, correspondentes ao Pilar I,<sup>15</sup> que foram atualizadas a fim de atingir estes propósitos foram a Comissão Europeia, o Conselho da União Europeia, o Conselho Europeu, a Corte Europeia de Justiça, o Comitê Econômico e Social Europeu e o Parlamento Europeu. As reformas buscaram melhor definir e ampliar os poderes desses órgãos, principalmente os de formulação de política e tomada de decisões comuns, validando o seu caráter supranacional. Isto,

13 Tradução da autora.

14 Idem.

15 No Pilar I, também se encontram as instituições econômicas, analisadas no próximo item.



porém, sem deixar de referendar as posições nacionais, por meio da criação de instâncias de verificação e *accountability* entre os organismos do bloco e os governos. Abaixo, estas funções e interações encontram-se sistematizadas:

- Conselho Europeu – definido como a mais relevante instância da União Europeia, consolidou-se formalmente em 1992 e, a partir do Tratado de Lisboa (2007), converteu-se em instituição. É composto pelos chefes de Estado ou governo dos Estados-membros, o presidente da Comissão Europeia e o presidente do Conselho Europeu (assim como a Alta Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança). As suas decisões ocorrem por consenso e visam prover o direcionamento ao bloco, a partir da discussão e avaliação das políticas propostas, não cabendo a esta instância a elaboração dessas propostas.

Como destaca a literatura, o conselho não detém qualquer função legislativa ou propositiva sobre os rumos da União, cabendo apenas a avaliação do que foi elaborado pela Comissão Europeia. O conselho é a “ponta final” do processo, cabendo a ele somente a decisão em temas de política externa, atualização de tratados, coordenação e procedimentos decisórios e apresentação de diretrizes estratégicas para o futuro do bloco. Em resumo,

*O Conselho Europeu desempenha essencialmente duas funções: definir a direção e as prioridades políticas gerais e resolver determinadas questões que, pela sua complexidade ou sensibilidade, não podem ser resolvidas a um nível inferior da cooperação intergovernamental (...) não tem quaisquer poderes legislativos. (CONSELHO EUROPEU, s/a, s/p)<sup>16</sup>*

Seria possível até mesmo questionar, por esta ausência de iniciativa legislativa se, de fato, o Conselho Europeu seria o órgão mais importante do bloco como impulsionador de metas ou se funcionaria como um obstáculo ao aprofundamento devido à prevalência da palavra final dos Estados nos rumos da integração. Não estaria o conselho impedindo o aprofundamento da supranacionalidade? E haveria mesmo esta não ação legislativa? Em casos como de política externa, não seria o conselho o formulador da dimensão estratégica ao discutir os rumos externos da União e propor ações? Estas são questões que, como será analisado, ainda permanecem com respostas ambíguas mesmo após as reformas do recente Tratado de Lisboa, e que desde Maastricht podem ser percebidas (ver a sobreposição de funções a seguir e a existência de várias instâncias exercendo a mesma tarefa). Nesse sentido, isso pode ser percebido na definição da atuação da Comissão Europeia e do Conselho da União Europeia.

- Comissão Europeia – como indica Peterson (2012), a comissão é originária do cargo de Alta Autoridade da CECA, exercido por Jean Monnet inicialmente. Além de Monnet, são considerados nomes-chave no fortalecimento e dinâmica da Comissão, Jacques Delors (1985/1995), que estava à frente da mesma na el-

16 Disponível em [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-council/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-council/index_pt.htm). Acesso em 22 de julho de 2013.

boração do Ato Único Europeu e do Tratado de Maastricht, e José Manuel Durão Barroso, no cargo de presidente da comissão desde 2004 e um dos arquitetos do Tratado de Lisboa. A comissão é composta por 28 membros até setembro de 2013 (correspondente a cada Estado-membro) e sua votação é por maioria qualificada. Trata-se de instância que possui elevada visibilidade e relevância na integração. Suas funções:

*propõe nova legislação ao Parlamento e ao Conselho; gera o orçamento e afeta os fundos da UE; garante o cumprimento da legislação da UE (em conjunto com o Tribunal de Justiça); representa a UE a nível internacional, incumbindo-lhe, por exemplo, negociar acordos entre esta e países terceiros (COMISSÃO EUROPEIA, s/a, s/p).<sup>17</sup>*

Desde seu estabelecimento, a comissão destaca-se por seu papel na elaboração de políticas para o bloco, referentes a novos tratados, prioridades estratégicas e legislação. Segundo Hooghe e Kassim (2012), a Comissão detém papel relevante como mediadora, verificadora dos processos de integração e facilitadora de políticas, representante e negociadora externa (em particular nas arenas econômicas previstas pelo Pilar I, como agricultura, comércio e temas correlatos como meio ambiente). Os autores também utilizam o termo “guardião legal” para se referir à comissão.

- Conselho da União Europeia – Composto por ministros de cada país-membro da União Europeia (o que o leva, muitas vezes, a ser chamado de Conselho de Ministros), é assessorado pelo Comitê de Representantes Permanente (COREPER). Segundo Lewis (2013), o COREPER representa uma das mais relevantes instâncias para o funcionamento da União Europeia, tendo como função a elaboração de políticas em diversos setores. Desde 1962, estes setores encontram-se divididos em COREPER 1 e COREPER 2. Conforme sistematização de Lewis (2013, p. 148), especificamente, o COREPER 1 lida com as seguintes questões: mercado único europeu (mercado interno e competitividade); conciliação em áreas de decisão legislativa (codecisão e interação com o Parlamento); meio ambiente; emprego, política social, saúde e direito dos consumidores; transporte, telecomunicações e energia; pesca; agricultura; educação, juventude e cultura. Por sua vez, o COREPER 2 (LEWIS, 2013, p. 148) lida com: questões gerais; política externa; assuntos domésticos e de justiça; negociações multianuais de orçamento; fundos estruturais e de coesão; questões institucionais e horizontais; acordos de associação e desenvolvimento; acesso e conferências intergovernamentais.

Como membros do conselho atuam representantes indicados pelos Estados. Os países escolhem, a cada questão, qual ministro enviar ao conselho (ou seja, não existem membros fixos). As decisões são por maioria qualificada. Segundo o sítio da União Europeia a missão do Conselho da União Europeia engloba:

17 Disponível em [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-commission/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-commission/index_pt.htm). Acesso em 22 de julho de 2013.



*Aprovar a legislação da UE. Coordenar as políticas econômicas gerais dos países da UE. Assinar acordos entre a UE e países terceiros. Aprovar o orçamento anual da UE. Definir as políticas externa e de defesa da UE. Coordenar a cooperação entre os tribunais e as forças policiais dos países do CONSELHO EUROPEU, s/a, s/p).*<sup>18</sup>

- Tribunal de Justiça – referente ao Pilar III, mas com implicações sociais e para a legislação interna dos Estados, teve estabelecidas em Maastricht as seguintes funções:

*O Tribunal de Justiça interpreta o direito da UE a fim de garantir a sua aplicação uniforme em todos os Estados-membros. Além disso, resolve os litígios entre os governos nacionais e as instituições europeias. Particulares, empresas e organizações podem recorrer ao tribunal se considerarem que os seus direitos foram infringidos por uma instituição europeia<sup>19</sup> (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA, s/a, s/p).*

As instâncias descritas acima se referem ao funcionamento do bloco em si, a sua estrutura institucional de caráter supranacional. Nesses organismos, os principais atores representados permanecem sendo os chefes de Estado e governo. Além disso, observa-se certa sobreposição de funções em um sistema bastante complexo de interações entre os Estados-membros, com diferentes sistemas de votação. Paralelamente a esta estrutura burocrática, a União Europeia também procurou, a partir de Maastricht, aumentar a participação popular em suas dinâmicas. Essa busca de maior envolvimento da sociedade e pela incorporação de uma cidadania europeia mais ativa nestes processos gerou outras dimensões da integração como o Comitê das Regiões e a atualização do Comitê Econômico e Social Europeu.

Os primeiros passos para o estabelecimento deste mecanismo referente às regiões foram dados na discussão do AUE, que, segundo Jeferry e Rowe (2012), iniciaram a reorganização da estrutura política europeia para a formulação e implementação de decisões com caráter de “baixo para cima”. Posteriormente, em Maastricht, esse comitê foi criado, visando minimizar as críticas de que a União Europeia estaria impondo políticas a sociedades locais, sem atenção a suas demandas. Para isso foi estabelecido o princípio da subsidiariedade, que define que,

*(...) em áreas que não são consideradas como de ação exclusiva dos poderes da comunidade, a comunidade só deve agir quando os objetivos podem ser melhor atingidos por ela do que pelo nível nacional (...) a União deve tomar decisões tão próximas quanto for possível ao cidadão. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE, s/a, s/p)<sup>20</sup>*

18 Disponível em [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_pt.htm). Acesso em 22 de julho de 2013.

19 Disponível em [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-justice/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-justice/index_pt.htm). Acesso em 22 de julho de 2013.

20 Disponível em [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/lisbon\\_treaty/ai0017\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0017_pt.htm). Acesso em 22 de julho de 2013.

Isso implica a seguinte definição para a missão do Comitê das Regiões:

(...) apresentar os pontos de vista regionais e locais sobre a legislação europeia, através de relatórios («pareceres») sobre as propostas da comissão. A comissão, o conselho e o Parlamento devem consultar o Comitê das Regiões antes da tomada de decisões sobre questões relativas à administração local e regional (por exemplo, sobre política de emprego, ambiente, educação ou saúde pública). (COMITÊ DAS REGIÕES, s/a, s/p)<sup>21</sup>

Por sua vez, as áreas definidas como relevantes pelo Comitê das Regiões são:

coesão territorial; política econômica e social; educação, juventude e investigação; ambiente, alterações climáticas e energia; cidadania, governação, assuntos institucionais e externos; recursos naturais.<sup>22</sup> (COMITÊ DAS REGIÕES, s/a, s/p)

Como se pode perceber pela somatória da missão e das áreas definidas como prioritárias do Comitê das Regiões, o objetivo é a promoção da descentralização das decisões. Esta descentralização corresponde a temas que teriam mais impacto nas comunidades locais que, dessa forma, deveriam ter mais autonomia para avaliar de que forma lidar com essas questões e elaborar políticas mais adequadas para sua administração. O comitê, como indicado, visa suprir o déficit democrático do bloco, ao redirecionar o espaço de discussão de políticas para as regiões. Os membros do comitê são indicados pelos Estados-membros, e o mesmo é dividido em seis comissões: Comissão de Cidadania, Governança, Assuntos Institucionais e Externos; Comissão para a Política de Coesão Territorial; Comissão para Política Social e Econômica, Comissão para Educação, Juventude e Pesquisa; Comissão para o Meio Ambiente, Mudança Climática e Energia; Comissão para Recursos Naturais.

Outro princípio com objetivo similar instaurado a partir de Maastricht foi o da proporcionalidade, que visa estabelecer limites mais claros para atribuições das instituições da União Europeia. Segundo esse princípio, a ação a ser tomada, e quem deve tomar a ação, deve ser decidido a partir do objetivo estabelecido. Apesar de essa visão poder representar maior flexibilidade e controle democrático para os níveis subnacionais e nacionais vis-à-vis com as instituições supranacionais, isso permite, também, que as decisões sejam tomadas *ad hoc*. Igualmente, pode permitir decisões sem a intervenção das instâncias supranacionais, favorecendo as práticas intergovernamentais.

A perspectiva de aproximar-se do “cidadão”, superando o déficit democrático, igualmente estendeu-se à reforma do Parlamento Europeu, o objetivo foi demonstrar o aumento de sua capacidade de influenciar esses processos. Como visto acima, as instituições da União Europeia e suas decisões cada vez mais passam pelo crivo do Parlamento Europeu, como instância representativa da vontade popular. Paradoxalmente, esse movimento de reforço dos poderes do Parlamento foi acompanhado pelo crescente

21 Disponível em [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_pt.htm). Acesso em 22 de julho de 2013.

22 Disponível em [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_pt.htm). Acesso em 22 de julho de 2013.



desinteresse da população em participar das votações (com a média de participação caindo de 60% do eleitorado apto a votar, para 45%, sendo que, em alguns países como Reino Unido, Portugal, Romênia, o índice fica entre 30% e 35%). Essa situação agrava-se particularmente a partir da segunda metade dos anos 2000. Mas, em resumo, são funções do Parlamento Europeu:

debate e aprova a legislação da UE (juntamente com o conselho) exerce um controle sobre outras instituições da UE, nomeadamente a comissão, a fim de assegurar que funcionam de forma democrática debate e aprova o orçamento da UE (juntamente com o conselho) (PARLAMENTO EUROPEU, s/a, s/p)<sup>23</sup>

Como visto no Capítulo 1, a criação e a consolidação do Parlamento Europeu teve seu início nas décadas de 1960 e 1970, culminando com a primeira eleição direta do mesmo em 1979. Desde então, o Parlamento manteve-se como o único órgão da União Europeia eleito diretamente pela participação popular. No Tratado de Maastricht suas funções foram consideravelmente ampliadas nas dimensões consultiva e de proposição de políticas, inclusive com a concessão do poder verificador de outros órgãos do bloco.

Shackleton (2012) aponta que Maastricht permite que o Parlamento deixe de ser apenas consultivo, levando ao seu empoderamento formal, definido como codcisão com o Conselho Europeu. Isso permite ao Parlamento exercer as seguintes funções: verificar e aprovar legislação para o bloco, a indicação de um *ombudsman* para avaliar os processos de integração, aprovação ou não da Comissão Europeia e estabelecimento de comitês de inquérito sobre temas de interesse dos cidadãos. Essas funções ainda serão ampliadas, como será visto no Capítulo 3 nas discussões do Tratado Constitucional e no Tratado de Lisboa (2007), período que, paradoxalmente, corresponde ao declínio do interesse e participação popular nos pleitos europeus.

Foi promovida a reforma do Comitê Social e Econômico Europeu, visando ampliar a participação dos grupos de interesse, da sociedade em geral, nos processos sociais e econômicos do bloco. Esse comitê relaciona-se diretamente ao Pilar I, referente às dimensões econômicas (as quais também serão examinadas no próximo item), à medida que afeta os interesses das empresas, trabalhadores, setores econômicos diversos, desde produtores agrícolas até consumidores. A composição é de 344 assentos, divididos proporcionalmente entre os Estados-membros.

As áreas de atuação do comitê são: agricultura, livre movimentação de trabalho, mercado interno, transporte, harmonização de legislação tributária, convergência de leis, coesão social e econômica, política social, política regional, meio ambiente, pesquisa e desenvolvimento tecnológico, política de emprego, oportunidades iguais, proteção ao consumidor, saúde pública, política esportiva, áreas europeias de pesquisa e energia. E para agir nessas dimensões, o Comitê possui seis seções: União Econômica e Monetária e Coesão Social e Econômica; Mercado Comum, Produção e Consumo; Agricultura, Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente; Relações Externas; Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania; Transporte, Energia, Infraestrutura e Sociedade da Informação.

23 Disponível em [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index_pt.htm). Acesso em 22 de julho de 2013.

Complementando e associando preocupações sociais e econômicas, o Tratado de Maastricht contempla também a inclusão de um protocolo social e de cidadania, reforçando as competências comunitárias em ambas as instâncias, associadas ao objetivo de criar uma identidade social, política e cultural do bloco. Segundo Jeffery e Rowe (2012), essas medidas e comitês de caráter social e local têm como pressuposto o desenvolvimento de uma sociedade civil europeia, que forneça consistência real à integração. Além dos espaços administrativos da União e das relações entre os Estados-membros, o objetivo é disseminar e solidificar a integração em termos cotidianos, fazendo com que os cidadãos participem do processo mais ativamente, ou, pelo menos, que não o considerem como alienado de sua realidade. No médio prazo, a ideia é que essas dinâmicas gerem coesão em nível supranacional, que, gradualmente, elimine a tensão entre os interesses nacionais e os europeus, reforçando a governança do bloco e não mais a soberania dos Estados.

O Protocolo Social (do qual já não participa o Reino Unido) estabelece que os objetivos da comunidade na área social são:

*Promoção do emprego; Melhoria das condições de vida e de trabalho; Proteção social adequada; Diálogo social; Desenvolvimento dos recursos humanos necessários para assegurar um nível de emprego elevado e duradouro; Integração das pessoas excluídas do mercado de trabalho (TRATADO DE MAASTRICHT, 1992, s/p).<sup>24</sup>*

Em termos de cidadania, foi instituída a cidadania europeia, que determina que todo cidadão de Estado-membro seja, ao mesmo tempo, cidadão do seu Estado e da União Europeia. Com isso, cada cidadão detém direitos em nível europeu tais quais,

*O direito de circularem e residirem livremente na comunidade; O direito de votarem e de serem eleitos nas eleições europeias e municipais do Estado em que residem; O direito à proteção diplomática e consular de um Estado-membro diferente do Estado-membro de origem no território de um país terceiro em que este último Estado não esteja representado. O direito de petição ao Parlamento Europeu e de apresentação de queixa junto do Provedor de Justiça Europeu.<sup>25</sup> (TRATADO DE MAASTRICHT, 1992, s/p)*

Em termos de mobilidade intrabloco, essas dimensões consubstanciaram-se com a incorporação do Acordo de Schengen de 1985 ao Tratado de Amsterdã de 1997, que estabelece, na prática, a Europa sem fronteiras. A facilitação das movimentações continentais tinha como objetivo fortalecer os intercâmbios entre as sociedades e demonstrar que as tensões do passado, sustentadas em território e protecionismo, não mais se colocariam. Entretanto, também existem regras de exceção em Schengen, uma vez que o Reino Unido e a Irlanda não aderiram ao Acordo (além disso, novos mem-

<sup>24</sup> Disponível em [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_maastricht\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_pt.htm). Acesso em 22 de julho de 2013.

<sup>25</sup> Disponível em [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_maastricht\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_pt.htm). Acesso em 22 de julho de 2013.



etros como Bulgária e Romênia, incorporados em 2007, e a Croácia em 2013, também não se encontram no acordo, mas manifestaram seu desejo de adotá-lo.

A ausência de controles fronteiriços possui efeitos práticos para a colaboração em temáticas de segurança comum, facilitando a cooperação no Pilar III, referente aos níveis policial e jurídico. Os compromissos de Schengen, por outro lado, podem ser revertidos justamente por temáticas de segurança, quando o Estado pode sentir-se ameaçado em alguma instância. As polêmicas referentes à imigração do Leste Europeu de populações ciganas e de países não pertencentes ao acordo inserem-se neste campo, assim como a entrada de imigrantes ilegais em Estados-membros, que fariam uso da ausência de controles nas fronteiras para movimentar-se pelo continente.

Aparte esses problemas, a dimensão de mobilidade vem sendo uma das mais disseminadas como símbolo da Europa unida e da criação da mencionada nova identidade e cidadania europeias. Um dos principais alvos deste processo são as novas gerações europeias, nascidas após a experiência das guerras mundiais, e que ofereceriam o maior apoio a tais iniciativas. A visão de um mundo globalizado e interdependente oposta à dos conflitos embasaria esta percepção, e os jovens seriam os motores da integração.

O aprofundamento de iniciativas de mobilidade educacionais e sociais já existentes, como no Programa Erasmus, reforçam esta interação. Outro elemento de reforço é a concessão de bolsas de estudo para jovens universitários fora da Europa, associadas à criação de cátedras de estudos europeus em universidades estrangeiras, como a cátedra Jean Monnet, originalmente estabelecida em 1989. Relacionadas a essa cátedra encontram-se também esforços de intercâmbio de grupos de estudo, atividades de pesquisa e palestras patrocinadas pela União Europeia.<sup>26</sup>

Desta forma, como se pode perceber, as dimensões políticas, sociais e culturais, associadas ao aprofundamento de cooperação policial e jurídica, visam tornar mais concreta a ideia do bloco como entidade supranacional. Essas iniciativas permitiriam a consolidação de uma Europa real e, como visto, a superação de visões clássicas de governança baseada na soberania estatal e a consolidação da supranacionalidade. A consolidação ocorreria por meio de práticas verticais, nas quais se enquadram a reforma, atualização e criação de organismos para formular e direcionar políticas da União Europeia a partir de Bruxelas, e de práticas horizontais, com a superação do déficit democrático, incremento da participação popular e reforço das estruturas e práticas de cidadania europeia.

## 2.2.2 Dimensões Econômicas: O Mercado Comum e o Euro

Simbolicamente, desde as origens da integração europeia da década de 1950 com a CECA e o Tratado de Roma, o bloco tem sido apresentado como um esforço de cooperação setorial e econômica que evoluiu para uma coordenação de políticas comuns em áreas de governança social e estratégica. Essa evolução foi baseada no sucesso das experiências mais localizadas, que se disseminaram para as demais áreas, na lógica do “spill over”. Como analisado, o conceito da teoria da integração implica a reprodução

<sup>26</sup> Para as atividades proporcionadas pela cátedra ver: [http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc88\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc88_en.htm). Acesso em 22 de julho de 2013.

e extensão dos resultados positivos de um setor para as outras arenas de interação dos Estados, aprofundando a interdependência entre os pares.

A construção e consolidação do mercado comum desde 1957 assumiu o papel de iniciador deste processo, ao qual se agregou no mesmo período a Política Agrícola Comum. Nos anos 1970, esses esforços foram acompanhados pelo estabelecimento dos fundos de desenvolvimento setoriais e regionais, associados ao FEDER e ao Comitê Social e Econômico, que detém forte ligação com os componentes sociais da integração no que se refere à melhoria das condições de vida europeia, do fortalecimento das economias locais e redução de assimetrias internas nestas nações e vis-à-vis com os demais Estados europeus.

No que se refere ao Mercado Comum, o mesmo é implementado, englobando o que é definido pela União Europeia como liberdade de circulação de pessoas, bens, serviços e capitais.<sup>27</sup> O Mercado Comum é o último estágio da integração econômica europeia que havia sido iniciada em 1957, já tendo como objetivo a construção deste espaço único. Desde o Tratado de Roma, até chegar-se ao Mercado Comum, o bloco atravessou as fases de área comercial, união aduaneira e mercado único, ao longo das últimas décadas.

A etapa do mercado único representou um esforço abrangente dos Estados-membros ao longo dos anos 1980 para a remoção de barreiras físicas, técnicas e fiscais, visando consolidar o mercado único já nos anos 1990. A simplificação de controles fronteiriços e de barreiras internas para a circulação de pessoas e bens (esforço no qual Schengen desempenhou papel central), associado ao incentivo à liberalização de capitais, assim como a abertura do setor de transportes, a harmonização e a europeização de procedimentos foram característicos do período. Assim, ainda que alguns setores como serviços permanecam objeto de controvérsia e com predomínio do caráter nacional nas decisões, a consolidação do bloco europeu tornou-se realidade.

A integração europeia muitas vezes foi definida como centrada na economia. Mesmo quando as negociações para aprofundamento político-social-estratégico encontravam entraves, o comércio intrabloco e a projeção do bloco como ator econômico global mantiveram-se com uma trajetória quase linear. Como examinado no Capítulo 1, essa situação gerou o descolamento entre estas dimensões, economia, política e sociedade, com muitas nações defendendo o abandono de projetos mais ambiciosos em benefício das trocas comerciais. Para os europeístas, entretanto, o sucesso econômico sempre foi visto como degrau essencial para avançar projetos nos demais setores. A correlação entre prosperidade e ampliação das áreas de integração vem sendo explorada como forma de permitir saltos qualitativos em novos setores.

A contrapartida desta tática é que ao condicionar os progressos gerais da integração à economia, o bloco colocou-se como refém da expansão e crescimento como elemento legitimador da União Europeia. Ao diminuir esse crescimento, ou gerar-se a crise, a tendência é a diminuição do apoio popular ao bloco, como ocorre desde a eclosão das instabilidades na Zona do Euro. Tal situação somente agrava o já conhecido déficit democrático, desinteresse pelos processos europeus, a assimetria político-econômica entre os Estados mais e menos poderosos no bloco e as disputas entre os mecanismos supranacionais europeus e a soberania estatal.

27 Disponível em [http://europa.eu/pol/singl/index\\_pt.htm](http://europa.eu/pol/singl/index_pt.htm). Acesso em 30 de julho de 2013.



Outro elemento fundamental da coordenação econômica do bloco, a Política Agrícola Comum, também foi mantida em Maastricht, mas abriu-se intenso debate sobre a sua reforma. Desde o seu estabelecimento no Tratado de Roma, esta política era criticada devido aos seus gastos consideráveis e ausência de mecanismos reguladores de produção. Ao longo dos anos, segundo Fouilliex (2013), as crises de superprodução e as disputas entre os Estados-membros pela alocação de recursos compõem as contradições internas da PAC, enquanto as externas referem-se às pressões da comunidade internacional contra essas políticas consideradas de subsídios e de prejuízo à concorrência e ao livre mercado.

Diante das críticas, a União Europeia indica que as reformas têm prosseguido, mas que isso não representaria o fim da PAC. Especificamente, a Política Agrícola visa, oficialmente,

*permitir aos agricultores produzir alimentos seguros e de elevada qualidade em quantidade suficiente (cereais, carne, produtos lácteos, frutos, produtos hortícolas, vinho etc.) para os consumidores europeus e contribuir para uma economia rural diversificada e para a proteção do ambiente e dos animais, de acordo com as normas mais elevadas; apoiar os consumidores de forma que possam tomar decisões fundamentadas sobre os alimentos que consomem, através da criação de regimes voluntários de rotulagem em matéria de qualidade, que indicam a origem geográfica, a utilização de métodos de produção ou de ingredientes tradicionais, nomeadamente biológicos, contribuindo, simultaneamente, para a competitividade dos produtos agrícolas europeus nos mercados mundiais; promover a inovação no domínio das práticas agrícolas e da transformação de produtos alimentares (mediante, nomeadamente, projetos de investigação europeus), com vista a aumentar a produtividade e reduzir o impacto ambiental, por exemplo, através da produção de energia a partir de subprodutos e resíduos; incentivar o desenvolvimento de relações comerciais equitativas com os países em desenvolvimento. (UNIÃO EUROPEIA, AGRICULTURA, 2013)<sup>28</sup>*

A responsabilidade do financiamento é do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), também visando

*a) As restituições à exportação para países terceiros; b) As intervenções destinadas à estabilização do mercado agrícola; c) As ações de desenvolvimento rural não abrangidas pelos programas do objetivo n.1, com exceção da iniciativa comunitária de desenvolvimento rural; d) A contribuição financeira da Comunidade em ações veterinárias pontuais, ações de controle no domínio veterinário, programas de erradicação de vigilância das doenças animais (ações veterinárias), bem como em ações fitossanitárias; e) Ações de divulgações de informações sobre a política agrícola comum e determinadas ações de avaliação de iniciativas financiadas pela seção Garantia do Fundo; (POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM, s/a, s/p)<sup>29</sup>*

28 Disponível em [http://europa.eu/pol/agr/index\\_pt.htm](http://europa.eu/pol/agr/index_pt.htm). Acesso em 30 de julho de 2013.

29 Disponível em: [http://ec.europa.eu/agriculture/50-years-of-cap/files/history\\_book\\_lr\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/50-years-of-cap/files/history_book_lr_pt.pdf). Acesso em 23 de julho de 2013.

Adicionalmente, a PAC buscou, em 2013, ajustar-se a novas condições, incluindo a adequação às negociações comerciais da Organização Mundial de Comércio e demandas de proteção ambiental. Neste sentido, incluíram-se como prioridades a premissa das “práticas agrícolas sustentáveis, a inovação, investigação e divulgação dos conhecimentos e um sistema de apoio mais justo para os agricultores.” (UNIÃO EUROPEIA, AGRICULTURA, 2013)<sup>30</sup>

Na dimensão econômica, o projeto mais ambicioso pós-Maastricht foi a proposta da moeda comum, cujas origens também datam da década de 1970. Naquele momento, o projeto para o estabelecimento de uma moeda comum europeia foi iniciado, prevenindo-se o início de sua circulação em cerca de 10 anos. Os desequilíbrios estruturais e econômicos globais do período, associados à prevalência das políticas nacionais no setor adiaram o projeto inúmeras vezes, até o seu relançamento em 1979 na forma do Sistema Monetário Europeu (SME). Em 1989, o Relatório Delors voltaria ao tema, traçando as metas que foram incorporadas no Tratado de Maastricht e que finalmente levaram à circulação do euro a partir de 1999.

O embrião do atual euro foi denominado de ECU (European Currency Unit), uma moeda de referência associada às moedas nacionais, que passaram a compor uma “cesta de moedas”. Estas moedas eram atreladas ao ECU, estabelecendo-se um mecanismo cambial que fixava as variações entre ECU-Moeda Nacional em uma banda (margem de flutuação) de 2,5%. Além disso, foi criado um fundo comum, ao qual cada país-membro contribuía com 20% de suas reservas em ouro ou divisas, que deveria funcionar como uma reserva de crédito. O objetivo do SME era oferecer previsibilidade ao cenário econômico europeu, tendo como propósito de médio prazo a entrada em circulação da moeda comum.

A transição do SME para o euro, e os prazos e critérios para sua consolidação, foram negociados em 1989, em reunião do Conselho Europeu. Estas prescrições foram incorporadas no Tratado de Maastricht, adotando-se um cronograma de três etapas:

- Etapa 1: 1º de julho de 1990 a 31 de dezembro de 1993

Preparando o terreno para a adoção da moeda comum em um período de cerca de 10 anos, a primeira etapa estabelece como prioridades a

*total liberdade de circulação de capitais na UE (supressão dos controles cambiais), aumento dos recursos destinados a corrigir desequilíbrios entre regiões europeias (fundos estruturais) e convergência econômica, através da supervisão multilateral das políticas econômicas dos Estados-membros. (EUROPA EM DOZE LIÇÕES, s/a, s/p)<sup>31</sup>*

Essa agenda tinha como foco a solidez das economias envolvidas no processo de transição à moeda única, com o amparo de políticas de desenvolvimento para redução de assimetrias entre os Estados-membros (a fim de que pudessem ter melhores condições de cumprir os critérios de convergência estabelecidos na Etapa 3). Além disso, o incentivo às políticas multilaterais visava incrementar a cooperação entre os bancos centrais nacionais, cuja expansão era prevista na Etapa 2.

30 Disponível em [http://europa.eu/pol/agr/index\\_pt.htm](http://europa.eu/pol/agr/index_pt.htm). Acesso em 30 de julho de 2013.

31 Disponível em [http://europa.eu/abc/12lessons/lesson\\_7/index\\_pt.htm](http://europa.eu/abc/12lessons/lesson_7/index_pt.htm). Acesso em 19 de junho de 2013.



A reunificação da Alemanha, porém, gerou a flexibilização do SME nesse período, devido aos gastos da Alemanha Ocidental para reincorporar a Oriental (dentre estes o aumento da margem de variação cambial, emissão de moeda, previsão orçamentária e inflação). Naquele momento, considerou-se viável a mudança dos critérios, visto que as demandas mais restritas encontravam-se previstas somente para a Etapa 3, referente à circulação do euro (e a transição das moedas nacionais à moeda única), com início previsto para Janeiro de 1999. Com isso, o cronograma originalmente proposto foi preservado apesar destas dificuldades iniciais.

- Etapa 2: 1º de janeiro de 1994 a 31 de dezembro de 1998

Neste período, o reforço do multilateralismo e da coordenação macroeconômica entre os Estados nacionais ganhou centralidade a partir da

[...] *criação do Instituto Monetário Europeu (IME) em Frankfurt, composto pelos governadores dos bancos centrais dos países da União, independência dos bancos centrais nacionais e regulamentação sobre a redução dos déficits orçamentais.* (Europa, 2013)<sup>32</sup> As funções do IME eram: (...) reforçar a cooperação entre os bancos centrais e a coordenação no domínio da política monetária, e proceder aos preparativos necessários para o estabelecimento do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC), para a condução da política monetária única e para a introdução de uma moeda única na Terceira Fase da UEM. (BANCO CENTRAL EUROPEU, s/a, s/p)<sup>33</sup>

O IME, nesse sentido, detinha atuação limitada, prevalecendo a decisão soberana dos Estados no campo da política monetária, mas pode ser visto como um embrião do futuro Banco Central Europeu. Delineadas essas tarefas, a próxima etapa convertia-se na mais desafiadora, ao iniciar a implementação da moeda comum, e da Zona do Euro propriamente dita.

- Etapa 3: 1º de janeiro de 1999 a 1º de janeiro de 2002

Mais complexa, abrangente e desafiadora para os Estados, a Etapa 3 foi representativa de um momento de transição entre as moedas nacionais e a adoção do euro. Como será indicado na Seção 2.3, trata-se de um movimento de continuidade do aprofundamento que foi acompanhado pela iniciativa de expansão de Nice, demonstrando a disposição das nações europeias em promover um salto qualitativo em suas relações econômicas. Adicionalmente, o euro detinha forte componente simbólico, como parte da construção da identidade e cidadania europeias, visto que sua existência significaria a eliminação de um dos elementos mais concretos de soberania estatal: a moeda nacional. Para pertencer à Zona do Euro, foi definido que o país deveria respeitar cinco critérios de convergência:

*estabilidade dos preços: a taxa de inflação não pode ultrapassar em mais de 1,5% a média dos três Estados que tenham a inflação mais baixa; taxas de*

32 Disponível em [http://europa.eu/abc/12lessons/lesson\\_7/index\\_pt.htm](http://europa.eu/abc/12lessons/lesson_7/index_pt.htm). Acesso em 19 de junho de 2013.

33 Disponível em <http://www.ecb.int/ecb/history/emu/html/index.pt.html>. Acesso em 19 de junho de 2013.

*juro: as taxas de juro a longo prazo não podem variar mais de 2% em relação à média das taxas dos três Estados com taxas mais baixas; déficits públicos nacionais devem ser inferiores a 3% do PIB; dívida pública: a dívida pública não pode exceder 60% do PIB; estabilidade das taxas de câmbio: as taxas de câmbio deverão ter se mantido dentro da margem de flutuação autorizada durante os dois anos anteriores." (EUROPA EM DOZE LIÇÕES, as/, s/p)<sup>34</sup>*

A ascensão do Banco Central Europeu como principal interlocutor, formulador e tomador de decisão no campo da política monetária ocorre neste interregno de três anos. De acordo com o Tratado de Maastricht, o Banco Central Europeu tem como objetivo principal a manutenção da estabilidade dos preços na Zona do Euro e o desenvolvimento econômico geral da comunidade econômica comum.

O papel do Banco Central, associado aos critérios de convergência e a disposição dos interlocutores europeus, permitiu que em janeiro de 1999, 11 países iniciassem sua transição à moeda comum: França, Alemanha, Bélgica, Itália, Áustria, Finlândia, Holanda, Irlanda, Luxemburgo, Portugal e Espanha (a Grécia iniciou o processo em 2001, o que não a impediu de adotar o euro em 2002). Dinamarca, Reino Unido e Suécia optaram por não participar.

Entretanto, a transição desses países ao euro, principalmente os considerados “periféricos”, como Espanha, Portugal e Grécia, trouxe consigo inúmeras contradições internas que, a partir de 2007 se revelariam na crise da moeda comum. Tais contradições, referentes ao controle do déficit público, investimentos sociais, desemprego e crescimento econômico têm suas origens tanto nos critérios de convergência, quanto no Pacto de Estabilidade e Crescimento do Tratado de Amsterdã (1997). Em 1998, houve também a criação do Eurogrupo, composto pelos ministros das Finanças da Zona do Euro, com o objetivo de coordenar e verificar a implementação dos critérios de convergência e a adoção do pacto. Previam-se dois mecanismos de funcionamento e verificação da ação dos Estados.

Bastante rígido, o pacto previa sanções aos Estados que não cumprissem os controles fiscais e orçamentários exigidos, o que gerou pressão sobre as economias menores. O pacto, porém, foi seguido pelas nações que visavam aderir ao euro, mas nem sempre tão rigidamente quanto esperado. Houve, assim, uma dupla combinação de restrições e desaceleração da economia interna e inúmeras contradições que foram ignoradas pelos mecanismos verificadores entre 1997 e 2002, buscando a entrada em vigor da moeda comum. Segundo Bagus,

*(...) os critérios de convergência não foram automaticamente aceitos ou rotineiramente aplicados e o Conselho da União Europeia ainda podia decidir, por maioria qualitativa, a admissão de países na Zona do Euro. Na realidade, o conselho finalmente aceitou a adesão de países como a Bélgica e a Itália, mesmo quando eles não cumpriram o critério de limitar a dívida pública a 60% do PIB. Mesmo a Alemanha não cumpriu o critério. Mais ainda, muitos países cumpriram somente alguns dos critérios, fazendo uso de truques de contabilidade, que adiavam gastos para o futuro ou geravam receitas instantâneas. Vários*

<sup>34</sup> Disponível em [http://europa.eu/abc/12lessons/lesson\\_7/index\\_pt.htm](http://europa.eu/abc/12lessons/lesson_7/index_pt.htm). Acesso em 19 de junho de 2013.



*países somente atingiram os critérios em 1997, ano no qual os membros da união monetária foram indicados. Outros países somente foram enquadrados nos critérios, pois era esperado que eles participassem da união monetária. Portanto, suas taxas de juro caíram, reduzindo o peso da dívida pública e dos déficits. (BAGUS, 2010, p. 31)*

A partir de 2007, essa realidade levou à eclosão da crise da Zona do Euro, como parte das instabilidades globais que antigiram os principais centros econômicos ocidentais, a Europa e os Estados Unidos, como analisado no Capítulo 3.

### 2.2.3 Dimensões Estratégicas: A Política Externa e de Segurança Comum (PESC)

Econômica, política, cultural e socialmente, a Europa dos anos 1990 obteve importantes avanços no aprofundamento das relações intracontinentais, gerando um momento positivo e de euforia sobre o futuro do grupo como analisado. Correspondentes aos Pilares I e III de Maastricht, estas dimensões foram capazes de gerar forte dinâmica integrationista, reativando o processo no pós-Guerra Fria, e recolocando-o em sua trajetória de progresso.

Inclusive, a partir desses pilares, a União Europeia construiu uma imagem e padrão de ação externa de vanguarda como poder civil global, com foco em temas sensíveis como direitos humanos e o meio ambiente, solidificando posturas que já vinham sendo adotadas desde a década de 1970. Nesses setores, a Europa Ocidental surgia como contraposição à visão militarista norte-americana presa à disputa bipolar com a União Soviética, e uma alternativa para a construção de uma nova agenda internacional.

Reforçando uma ação já efetiva desde a criação da integração, o bloco ampliou relações diplomáticas em seu entorno africano (e mesma na vizinhança próxima pós-soviética). No campo econômico-comercial, as negociações do Acordo Geral de Comércio e Tarifas (GATT, 1947/1994) e Organização Mundial do Comércio (1995 em diante), a Europa deteve forte unidade para defesa de seus interesses como bloco e das nações desenvolvidas, quando em coalizões com os Estados Unidos e o Japão, pressionando os países em desenvolvimento. Entretanto, a coordenação nestas arenas, em particular na bem-sucedida frente econômica, não teve evolução similar na perspectiva estratégica.

Tentativas prévias de construção de um arcabouço compartilhado para ação e coordenação de políticas como a Comunidade Europeia de Defesa na década de 1950 não se consolidaram, prevalecendo a busca da autonomia plena nesses setores. Também pode ser enquadrada nestes esforços para o estabelecimento de uma segurança e defesa comum, assim como de coordenação externa a União Europeia Ocidental, que visava incrementar a cooperação para a estabilidade europeia no pós-Segunda Guerra Mundial como visto no Capítulo 1. Da mesma forma, essa iniciativa possuía escopo limitado, reagindo mais a crises, do que consistindo em um mecanismo permanente de discussão.

Nas décadas de 1970 e 1980, novos esforços de cooperação foram realizados por meio do mecanismo de Cooperação Política Europeia. Esse mecanismo estabelecia um fórum de discussão e troca de ideias entre os Estados-membros em torno de temas internacionais, gerando posições comuns em negociações políticas e econômicas.

Considera-se que os Acordos de Helsinque (1975) beneficiaram-se da dinâmica, assim como as posturas comerciais e em setores como meio ambiente. Ainda que não fossem estabelecidas metas mais ambiciosas no sentido de construir uma visão externa comum, criou-se uma estrutura que poderia servir de base para um projeto mais amplo de relações internacionais.

A presença da OTAN no continente europeu e a prevalência da hegemonia dos Estados Unidos nesses setores em escala regional e global funcionaram como limitadores de esforços de europeização destes setores. Além disso, a ação norte-americana demonstrou-se (e demonstra-se) funcional à retórica europeia de paz, estabilidade e alternativa de “poder civil global”, sustentando-a pelo lado prático. A dinâmica paradoxal de críticas à hegemonia, associadas à dependência estratégica da OTAN, encontra-se na base de inúmeros desacordos entre o bloco e que atingiram seu auge entre 2002/2003. Apesar de criticar a supremacia dos Estados Unidos em diversas oportunidades, e suas atitudes hegemônicas, muitos Estados europeus não buscam formas alternativas de atuar no setor.

Chama a atenção que a Guerra da Iugoslávia eclode no mesmo ano de 1992 em que o Tratado de Maastricht inicia a implementação do Pilar II, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC). Inicialmente, essa “coincidência” foi apresentada como um fato positivo, que permitiria à Europa já demonstrar sua capacidade de coordenar ações nesse setor, visto o compromisso estabelecido em Maastricht. Todavia, o imobilismo e a prevalência de decisões individuais dos membros do bloco na oportunidade impediram uma ação concertada da União Europeia diante de um conflito no núcleo de seu continente, colocando em xeque o projeto do Pilar II desde o seu nascimento.

Mas, efetivamente, o que previu a PESC e quais os objetivos que foram estabelecidos para as relações internacionais da União Europeia pelo Tratado de Maastricht?

*Preservar os valores comuns, os interesses fundamentais, a independência e a integridade da União em conformidade com os princípios da Carta das Nações Unidas; Incrementar a segurança da União; Preservar a paz e fortalecer a segurança internacional de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas (incluindo aqueles nas fronteiras externas); Promover a cooperação internacional; Desenvolver e Consolidar a democracia e a regra da lei e o respeito pelos direitos humanos e as liberdades fundamentais. (TRATADO DE MAASTRICHT, 1992, s/p)<sup>35</sup>*

Tendo como base esses objetivos, a PESC foi alocada no Conselho Europeu, que, como indicam Peterson, Byrne and Hewling (2012), passou a fornecer-lhe direção estratégica. Papel importante era exercido pelo Conselho de Assuntos Gerais e de Relações Externas, em associação com o COREPER II e os Comitês Políticos e Sociais. O Parlamento Europeu detinha somente caráter consultivo nas questões de política externa, a despeito de críticas sobre o déficit democrático do processo.

<sup>35</sup> Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>.cesso em 23de julho de 2013. Neste documento estão listados todos os participantes da declaração.



A Política Externa e de Segurança Comum em Maastricht incorpora elementos já discutidos no âmbito da União Europeia Ocidental, conhecidos como “Tarefas Petersberg”.<sup>36</sup> Essas tarefas servem de base para as discussões das arenas preferenciais de defesa em que a União Europeia deveria focar em seus esforços por uma coordenação conjunta nestas áreas. Especificamente, elas são: humanitárias e de resgate, prevenção de conflitos e manutenção da paz, fornecer tropas de combate em administração de crises incluindo fazer a paz, operações militares conjuntas, consulta e ajuda militar, estabilização pós-conflito.

Esta dinâmica, somada à definição da agenda citada, deveria permitir que os Estados europeus desenvolvessem posições comuns em questões internacionais, assim como ações conjuntas no cenário global. Igualmente, era um dos propósitos da PESC estabelecer estratégias comuns, de longo prazo, sustentadas em princípios, interesses e valores europeus. Isso seria facilitado pela existência de um sistema de consultas permanente entre os pares, e as decisões seriam tomadas por meio de votação por maioria qualificada. Seria preservada, assim, a autonomia dos Estados na tomada de decisão (garantindo o mecanismo intergovernamental), não se impondo a necessidade do consenso. Maastricht também previa a possibilidade de desenvolvimento de uma área específica dentro da PESC, para a discussão de temas de segurança e defesa, incluindo a possibilidade de uma força militar europeia e de um planejamento estratégico para a projeção europeia.

De 1992 a 1995, os desenvolvimentos associados à PESC foram marcados de forma ampla pela ausência de ação europeia na Guerra da Iugoslávia (1992/1995), demonstrando a continuidade da dependência estratégica diante dos Estados Unidos e da OTAN em questões de segurança. Diante desses impasses, o ano de 1995 foi caracterizado pela participação mais efetiva, ainda que via OTAN, de nações europeias no processo de paz da ex-Iugoslávia, e pelo lançamento de novas metas de ação internacional. Assim, procurava-se indicar que o bloco não abriria mão do objetivo de construção de uma agenda externa comum, apesar das dificuldades.

Nesse ano, foi lançado um programa de ação destinado a intensificar os intercâmbios externos da União Europeia, com foco na parceria estratégica com o Mediterrâneo em termos político-comerciais e de segurança (incluindo, além dos membros da União, nações como Egito, Israel, Marrocos, Argélia, Jordânia, Líbano, Síria, Turquia e Tunísia nas negociações). Conhecido como Processo de Barcelona, esta iniciativa consolidou-se na última década como uma das mais importantes da União Europeia, tendo sido renovado e ampliado em 2008 (ver Capítulo 4). A Declaração do Mediterrâneo estabelece que,

*os participantes expressam sua convicção de que a paz, estabilidade e segurança da região do Mediterrâneo são um interesse comum, estabelecendo um compromisso para promovê-lo e fortalecê-lo com todos os meios a sua disposição. Com este fim, concordam em conduzir um diálogo político fortalecido em intervalos*

<sup>36</sup> Disponível em [http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/petersberg\\_tasks\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/petersberg_tasks_en.htm). Acesso em 4 de agosto de 2013.

*regulares, baseados na sua observância dos princípios da lei internacional e na reafirmação de seus objetivos comuns em assuntos de estabilidade interna e externa. (DECLARAÇÃO DO MEDITERRÂNEO, 1995, s/p)<sup>37</sup>*

Em 1997, com o Tratado de Amsterdã foi criado o cargo de Alto Representante da Política Externa e de Segurança Comum. Nesse Tratado, adicionalmente, foi introduzida a possibilidade da “abstenção construtiva”, que dava maior margem de manobra aos Estados para poder aceitar (ou não) participar de uma ação europeia conjunta. O objetivo dessa mudança era sinalizar aos Estados que não haveria imposição de decisões no campo internacional da parte do bloco aos membros individuais, que manteriam suas prerrogativas na defesa e segurança.

Também com este alvo, manter a soberania estatal preservada, mas tentar avançar as posições comuns foi sinalizado que a proposta de Maastricht de trabalhar em dois níveis de metas, política externa de um lado, segurança e defesa de outro, seria retomada em futuras negociações. Isso permitiria um descolamento de problemas, e a possibilidade de que as dificuldades nas áreas mais sensíveis (segurança e defesa) não contaminassem metas consideradas mais viáveis devido à existência de um núcleo mais sólido de valores compartilhados na política externa, em assuntos como economia, meio ambiente, direitos humanos e parcerias estratégicas em geral. Esse processo foi consolidado a partir de 1999, como será visto no Capítulo 3, com a criação da Política Europeia de Segurança e Defesa.

Nesta primeira fase da PESC, os dilemas centrais não foram resolvidos, havendo um descolamento entre o sucesso econômico-social do bloco e sua projeção como ator internacional autônomo e único. Mais ainda, poucos consideravam que a União Europeia poderia tornar-se, de fato, um ator global de peso em temas estratégico-militares. Como indicam Peterson, Byrne and Helwig (2012),

*(...) não havia uma conexão óbvia entre o mercado único (...) e a política externa comum (...) os Estados-membros da União Europeia detêm capacidades de política externa muito diferentes e variam muito em sua disposição de empregar os procedimentos complexos e, muitas vezes, demorados da União Europeia. Uma consequência é a persistência das diferentes visões sobre qual é o verdadeiro objetivo da União Europeia em política externa: a coordenação intergovernamental das políticas externas nacionais preexistentes (minimamente), ou a governança supranacional de uma política externa europeia única (no nível máximo). (PETERSON, BYRNE and HELWIG, 2012, p. 289)<sup>38</sup>*

Apesar dessas dificuldades, o sucesso das demais movimentações europeias resultou em uma percepção regional e global positiva da integração e seu desenvolvimento nos anos 1990. A consolidação dessas iniciativas de aprofundamento e a sinalização de estudos para expansão no final da década foram encaradas como prova de que a

<sup>37</sup> Disponível em [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/july/tradoc\\_124236.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/july/tradoc_124236.pdf). Acesso em 4 de agosto de 2013.

<sup>38</sup> Tradução da autora.



integração europeia reafirmara-se no pós-Guerra Fria, promovendo um salto qualitativo de seus objetivos e realizações.

Mais do que um projeto europeu, o bloco pretende-se uma iniciativa de projeção mundial como poder civil, embasada nos três pilares de Maastricht e na coordenação e convivência política estável e próspera entre seus membros. A União Europeia do século XXI, portanto, não teria mais “relançamentos”, “recuos” ou “correções de rumo”, e sim uma trajetória sólida. Seria este, porém, o futuro europeu nas décadas seguintes? Ou as velhas contradições e tensões voltariam à tona, agora em um espaço sem fronteiras? (Quadro 2.2)

Quadro 2.2 A União Europeia na Década de 1990

1995: A Europa dos 15  
Áustria, Finlândia e Suécia  
Grécia, Portugal, Espanha, Reino Unido,  
Irlanda, Dinamarca,  
França Alemanha, Itália,  
Bélgica, Luxemburgo, Holanda

#### Cronologia 1986/1997

- 1986 - Assinatura do AUE (Ato Único Europeu)
- 1987 - Entrada em vigor do AUE
- 1989- Revoluções de Veludo na Europa Oriental
  - Queda do Muro de Berlim
  - Fim da Guerra Fria
- 1990 - Reunificação da Alemanha
- 1990/1991 - Guerra do Iraque (Operação Tempestade do Deserto)
- 1991
  - Conselho Europeu elabora Tratado de Maastricht (Tratado da União Europeia)
  - Fim da URSS (União Soviética), substituída pela Rússia
  - Criação da Comunidade de Estados Independentes
- 1992 - Assinatura do Tratado de Maastricht
- 1992/1995 - Guerra da Iugoslávia
- 1993 - Entrada em vigor do Tratado de Maastricht
- 1995
  - Expansão do bloco para Áustria, Finlândia, Suécia
  - Acordo de Schengen
- 1996 - Elaboração do Tratado de Amsterdã
- 1997 - Assinatura do Tratado de Amsterdã