

A União Europeia ante os desafios da história

*Après l'obsession de la quantité des biens, le souci de la qualité de l'existence. Après la recherche à tout prix du rendement économique, la volonté d'assurer à tous une participation plus équitable au partage des bénéfices et à la gestion des entreprises. Après la croissance de la production –œuvre collective– l'angoisse de la masse “manipulée” ou de la rationalité tyrannique, dans lesquelles disparaîtrait la personne “irremplaçable”. Mais cette réaction, tout intelligible qu'elle est, exprime-t-elle l'humeur d'une génération, les contradictions d'une société, la crise d'une civilisation?*¹

*Europa es camino y no posada.*²

1. Crise econômica e sociedade pós-industrial

No final dos anos 1960, um importante ciclo de consolidação comunitária, baseado nos pilares afins da integração horizontal e das políticas setoriais, entre as quais se destacava a política agrícola, chegava ao fim. A saída de cena do general de Gaulle, cuja visão da Europa era marcada pelo intergovernamentalismo (*l'Europe des patries*) e a nomeação, como chanceler, de Willy Brandt (1913-1992), um social-democrata com vasta experiência e grande vontade política, disposto a provar novas formas de convivência com a Europa Oriental, geraram, por um instante, a expectativa de que a integração e o modelo de sociedade desenvolvidos em seus Estados membros alcançariam um futuro luminoso.

Não foi o que aconteceu. Os movimentos de protesto juvenis e da classe trabalhadora, que se firmaram na Europa Ocidental, e parcialmente na Oriental, no final da década, funcionaram como um importante sinal de alerta revelando a existência de um grande mal-estar. Nessa conjuntura, houve uma combinação de crises em diferentes níveis. Primeiramente, a distensão iniciada justamente

1. ARON, Raymond. *Les désillusions du progrès. Essai sur la dialectique de la modernité*, Paris, Calman-Lévy, 1969, p. XVI.

[Depois da obsessão com a quantidade de bens, a preocupação com a qualidade de vida. Depois da procura, a qualquer preço, do rendimento econômico, a vontade de assegurar a todos uma participação mais igualitária quanto à divisão de benefícios e à gestão das empresas. Depois do crescimento da produção — obra coletiva — a angústia da massa “manipulada” ou da racionalidade tirânica, na qual desapareceria a pessoa “insubstituível”. Mas esta reação por mais compreensível que ela seja, exprime a disposição de espírito de uma geração, as contradições de uma sociedade, a crise de uma civilização?]

2. ORTEGA y GASSET, José. *Europa y la idea de Nación*, Madri, Revista de Occidente en Alianza Editorial, 1985 [ed. orig. 1966], p. 28.

[A Europa é passagem e não permanência.]

na Europa e os apelos vindos dos países chamados subdesenvolvidos (categoria que englobava Estados recém-descolonizados e países neutros de grande peso, como Índia, Indonésia e Iugoslávia) trouxeram a lume a artificialidade da ordem bipolar internacional, em cujo âmbito se consolidaram as duas Europas e os regimes internos dos países que as constituíam. Por um lado, a oposição maniqueísta na qual se apoiava a Guerra Fria não dava conta de reprimir as inquietações que surgiam tanto no Oriente como no Ocidente. Por outro, o bipolarismo e o equilíbrio do terror sobre o qual se baseava dificultavam o encontro de novas fórmulas de convivência internacionais e internas.

Especialmente neste último campo, o bipolarismo parecia oferecer empecilhos para que se encontrassem fórmulas autônomas de convivência entre a democracia liberal e o socialismo, que começavam a perfilar-se tanto em países externos aos blocos (por exemplo, o Chile de Allende) como em seus integrantes (pensemos, por exemplo, no caso tchecoslovaco e, a seguir, na Itália). As circunstâncias produziram resultados nefastos. Com o golpe de Estado de 1973, o Chile mergulhou na feroz ditadura militar pinochetista; as tentativas democratizadoras da “primavera de Praga” e seu líder Dubček (1921-1992) foram reprimidas pelas tropas soviéticas em 1969; enfim, na Itália o movimento terrorista das Brigadas Vermelhas iniciou uma estratégia de luta contra toda hipótese de convergência entre a Democracia Cristã e o Partido Comunista culminando com a morte, em 1978, de Aldo Moro, dirigente democrata-cristão de primeiro escalão e expoente máximo da ala “liberal” do partido.

Além disso, por volta do início dos anos 1970, chegava ao fim o ciclo econômico expansivo iniciado com o término do segundo conflito mundial. Por um lado, cessou o êxodo de mão de obra do campo para as cidades, que havia permitido o aumento da produtividade agrícola (pois uma maior quantidade de terras se concentrava nas mãos de menos agricultores) e a manutenção de uma relação menos conflituosa entre trabalhadores e industriais (uma vez que a abundância da mão de obra continha o aumento dos salários). Teve início, assim, a crise do modelo de desenvolvimento industrial baseado nesse pacto implícito entre capital e trabalho, uma espécie de modelo fordista europeizado, com variantes de acordo com os países, mas que tinha como fundamento uma tentativa semelhante de alcançar a paz social. Isso refletiu-se em um prolongado período de conquistas sindicais, em termos de aumentos salariais e garantias jurídicas e sociais em favor da classe trabalhadora.

Por outro lado, os ritmos de crescimento forçaram a demanda de muitas matérias-primas e produtos alimentícios, e, conseqüentemente, seu preço, gerando pressões inflacionárias. Mas, além disso, houve alteração nos termos de intercâmbio, que até então favoreciam a indústria do setor primário, reduzindo as margens de lucros da primeira no exato momento em que se articulavam fortes reivindicações salariais.³

3. Consulte MILWARD, Alan. “L’Europa in formazione”, In: AAVV, *Storia d’Europa*, vol. 1, *L’Europa oggi*, Turim, Einaudi, 1993, p. 187 e p. 215.

O aumento do gasto público chegou a alcançar percentuais muito elevados do PIB. De 28,5% em 1960 passou a 43,3% em 1980, com valores máximos de 58,6% na Bélgica, 55,2% nos Países Baixos, 47,9% na Alemanha, 46,1% na França e 41,9% na Itália.⁴ As políticas fiscais ativas, que segundo alguns haviam desempenhado um papel muito importante em um alto nível da demanda durante o período precedente⁵, agora pareciam exercer o efeito oposto, a saber, enfraquecer suas economias redundando em maior inflação. A queda da qualidade do gasto público, que em países como a Itália tendia a concentrar-se em fins puramente assistenciais, veio reforçar esses problemas inflacionários sem conseguir solucionar a questão do desemprego.

Nesse contexto, a desaceleração do crescimento econômico começou a refletir-se em um expressivo desemprego na década de 1980, com índices de 11,1% na Bélgica, 9,9% na Grã-Bretanha, 9,7% na Itália e 9,0% na França.⁶

Por outro lado, embora com tempos variáveis segundo cada país, o setor de serviços começou a atrair uma parcela cada vez mais significativa da força de trabalho, até superar o setor industrial em quantidade de mão de obra empregada. Em 1980 não havia mais nenhum país em que essa transformação ainda não tivesse ocorrido.⁷

Enquanto o deslocamento em direção ao modelo produtivo pós-industrial enfraquecia os sindicatos, e com eles um dos pilares do poder político pós-bélico⁸, reduzia-se o potencial explicativo da visão marxista, baseada na fábrica e nas relações de produção como unidades analíticas fundamentais para compreender todos os fenômenos sociais. Entretanto, a automatização e a deslocalização debilitavam o vínculo antes crucial entre o crescimento da produção e o aumento do emprego, circunstância que atenuou a capacidade das receitas keynesianas sobre o gasto para resolver o problema do desemprego.

Do ponto de vista sociológico, assim como o fordismo havia permitido grandes aumentos da *discretionary income* (a parcela do salário de que um trabalhador podia dispor livremente para a compra de bens de consumo uma vez satisfeitas as necessidades básicas da vida), o *welfare state*, combinado à elevação dos níveis de educação e a uma atmosfera social mais aberta, induziu o aumento da *discretionary social behaviour*⁹. À medida que a diminuição do número de empregados na indústria enfraquecia a estrutura de classes da sociedade, muitos indivíduos começavam a identificar-se não mais com o tipo de trabalho que realizavam mas com os “estilos de vida”. Essa foi uma premissa essencial para a mudança de filiação política de muitos deles, somada a suas novas preocupações em matéria de poupança, um “luxo” que muitos começavam a experimentar e que os tornava particularmente sensíveis ao tema da inflação.

O próprio êxito do modelo capitalista ocidental, resultante do crescimento e de mudanças aceleradas (não apenas tecnológicas, mas também sociais), parecia ter definido as bases da crise da democracia em que se

4. RODRIK, Dani. *Has Globalization gone too far?*, Washington, Institute for International Economics, 1997, p. 50.

5. Para uma discussão sobre esse ponto, consulte MILWARD, A. “L’Europa in formazione”, cit., pp. 161-219, esp. pp. 188-189.

6. *Ibidem*, p. 217.

7. O percentual de desempregados no setor de serviços subiu na Itália de 29,1% (1957) para 47,9% (1980). Na Alemanha passou de 35,7% (1957) a 50,3% (1980); na França, de 37,9 (1957) a 55,3% (1980); nos Países Baixos, de 45,1 (1957) a 64,6 (1980); na Grã-Bretanha, de 46,4% (1957) a 59,6% (1980). Em 1980, os empregados na indústria eram 37, 8% na Itália, 44,2% na Alemanha, 36,0% na França, 31,4% nos Países Baixos e 37,8% na Grã-Bretanha; consulte Herman van der Wee, *Prosperity and upheaval. The World Economy, 1945–1980*, cit., tabela na p. 168.

8. *Ibidem*, pp. 216-217.

9. BELL, Daniel. “The Cultural Contradictions of Capitalism”, In: D. Bell and Irving Kristol (eds.), *Capitalism Today*, Nova Iorque, Basic Books, 1971, pp. 31-32.

fundava, favorecendo, especialmente, a derrubada daqueles meios de controle social baseados em estruturas hierárquicas de poder sociais e simbólicas que garantiram a ordem nas sociedades tradicionais, sem oferecer outro meio alternativo para proteger a democracia do aumento de conflituosidade. Ao contrário, o enfraquecimento das formas de autoridade foi acompanhado de uma sobrecarga econômica e simbólica dos governos, incapazes de responder às crescentes demandas sociais¹⁰. Surgiam, de repente, todas as dificuldades implícitas na dupla promessa de igualdade e liberdade, bases do contrato social sobre o qual os governos europeus foram reconstruídos e consolidados depois da Segunda Guerra Mundial.

Ao mesmo tempo, os governos, coagidos por reivindicações sociais cada vez mais numerosas, encontravam-se diante de uma crise estrutural de proporções globais. O crescimento parecia ter chegado a seu limite, devido a um desequilíbrio de fundo entre o ritmo de crescimento da economia e da população e dos recursos disponíveis em nível global. Esses foram os resultados de um alarmante relatório sobre os limites do desenvolvimento, encomendado ao MIT (Instituto de Tecnologia de Massachusetts) pelo Clube de Roma. Com o significativo título de *The Limits to Growth* (traduzido para o espanhol como *Los límites del crecimiento* e para o português como *Os limites do crescimento*), esse relatório converteu-se, nos anos 1970, em um livro reverenciado em todo o mundo.¹¹ Suas sombrias previsões foram indiretamente confirmadas apenas um ano depois, com a espetacular alta dos preços do petróleo.

Entre os anos 1970 e 1980, a concorrência asiática nos setores produtivos tradicionais e a intervenção do Fundo Monetário Internacional na supervisão financeira dos países que recorriam a esse organismo para resolver problemas de balanço de pagamentos provocaram outro deslocamento do equilíbrio de poder, no seio dos países europeus e entre os que se viam obrigados a adotar as receitas do Fundo.

O desafio competitivo representado pelos países asiáticos serviu para justificar o freio oposto às reivindicações sindicais, ao passo que as exigências impostas pelo FMI legitimaram a adoção de políticas ortodoxas nos países do Terceiro Mundo¹² (Argentina, México e todos os afetados pela crise da dívida externa), como também na Grã-Bretanha e na Itália.

Encurralados pela instabilidade financeira, a concorrência internacional, o aumento do preço do petróleo e a combatividade sindical, os governos europeus reagiram não apenas com políticas macroeconômicas restritivas, mas, também, convertendo-se em porta-vozes das exigências dos grandes grupos públicos e privados que se desenvolviam nos setores mais afetados pela crise e pela concorrência (siderurgia, têxtil, estaleiros) e que mais impacto tiveram nos níveis de emprego. Solicitaram a Bruxelas autorização para a adoção de medidas de proteção que se tornavam possíveis graças à flexibilidade das normas sobre a concorrência.¹³

10. CROZIER, Michel; HUNTINGTON, Samuel; WATANUKI, Joji. *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, Nova Iorque, 1975, p. 8. Consulte também Kees van der Pijl, "A Lockean Europe?," In: *New Left Review*, vol. 37, January-February 2006, pp. 9-37.

11. MEADOWS, Donella H.; MEADOWS, Dennis L.; RANDERS, Jørgen; BEHRENS, William *The Limits to Growth: a report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind*, Universe Books, Nova Iorque, 1972 [trad. ao espanhol: *Los límites del crecimiento: informe al Club of Rome sobre el predicamento de la humanidad*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1972]. O Clube de Roma, dirigido por Aurelio Peccei, iniciou uma campanha de sensibilização sobre temáticas relacionadas ao crescimento sustentável, pioneira naqueles anos.

12. FERRY, Jean-Marc. *La question de l'état européen*, Paris, Gallimard, 2000, pp. 186-187.

13. Por exemplo, a imposição de cotas de importação de produtos têxteis de países do Terceiro Mundo (exceto dos mais pobres), que a UE negociou no âmbito do acordo mundial Multifibras, de 1974.

O setor siderúrgico viu-se prejudicado pela crise da indústria automobilística, pela substituição dos materiais ferrosos por outros de menor custo ou mais resistentes e pela concorrência internacional. Na siderurgia, as medidas indicadas foram acompanhadas de planos de reestruturação levados a cabo através de mecanismos da CECA.

No que tange ao mercado comum, começaram a ser discutidas, no seio da Comissão dirigida por Gaston Thorn (1981-1985), medidas concretas para completá-lo, por meio da eliminação de barreiras não tarifárias, da simplificação das formalidades aduaneiras, da liberalização das compras públicas e do alinhamento dos impostos.¹⁴ Ao mesmo tempo, foi possível dar início ao processo de harmonização de seus interesses com os da grande indústria. Essa convergência foi facilitada pela presença de fortes lideranças: de um lado o poderoso comissário da Indústria e Energia, Étienne Davignon (1932-...)¹⁵, e, do outro, o dinâmico diretor executivo da Volvo, Pehr Gyllenhammar.¹⁶ A *Roundtable of European Industrialists*¹⁷, liderada por ele, posteriormente conhecida como ERT, composta inicialmente por¹⁷ líderes de empresas industriais que desenvolviam atividades na Europa, tanto dentro como fora das Comunidades Europeias¹⁸, deixou clara, desde o primeiro momento, a ambição de suas metas.

A ERT não propôs medidas *ad hoc* para favorecer suas afiliadas, mas ofereceu uma visão alternativa e sólida de como organizar a reativação econômica na Europa e em nível global. No vácuo de poder em nível comunitário que sucedeu a crise financeira e econômica internacional do início dos anos 1970 e, em meio à delicada etapa política que assistia o Partido Socialista francês (pela primeira vez no poder desde o tempo da Frente Popular) empenhado em efetivar uma série de nacionalizações no setor industrial e financeiro¹⁹, a visão oferecida pelos industriais parecia apresentar uma possibilidade concreta e realista para sair das dificuldades enfrentadas pela sociedade e pela economia europeias.

Essencialmente, os industriais propunham, em primeiro lugar, a “dinamização do mercado” através de uma nova regulação dos serviços públicos - serviços de interesse econômico geral, no jargão da Comunidade Econômica Europeia (CEE) - e de uma padronização dos processos produtivos e dos produtos em si. Pediam a facilitação da abertura de tais serviços à intervenção de operadores privados, especialmente nas áreas de alto conteúdo tecnológico e elevada capacidade potencial de geração de lucros: nas comunicações, principalmente, mas também na eletricidade e nos transportes, entre outras.

Pediam também um compromisso político em prol da reindustrialização do tecido econômico europeu por meio do apoio público à pesquisa e à inovação, assim como aos projetos industriais de tecnologia avançada. Os experimentos do Airbus e Ariane demonstravam não apenas que o contexto europeu era necessário para a prosperidade desse tipo de iniciativas industriais, como também que o apoio público durante a etapa de pesquisa continuava

14. Alasdair R. Young and Helen Wallace, “The Single Market. A New Approach to Policy”, In: WALLACE, Helen; WALLACE, William. *Policy-making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2000 [1 ed. 1983], pp. 85-114, especialmente p. 93.

15. Entre 1977 e 1981, Davignon foi comissário de Mercados Internos, União Aduaneira e Assuntos Industriais, na Comissão presidida por Roy Jenkins (1920-2003).

16. Entre outras empresas estavam representadas Bosch, Ciba-Geigy, Fiat, Nestlé, Olivetti, Philips, Renault, Shell, Siemens, Saint-Gobain, Thyssen, Unilever e Volvo; COWLES, Maria Green. “Setting the Agenda for a New Europe: The ERT and EC 1992”, In: *Journal of Common Market Studies*, vol. 33, n. 4, December 1995, pp. 501-526, especialmente p. 506. A informação fornecida a seguir foi extraída dessa fonte.

17. Era esse seu nome original, inspirado no da *US Business Roundtable*. No final dos anos 1980 mudou para *European Round Table of Industrialists* (ERT).

18. Era o caso da Suécia, por exemplo.

19. No primeiro setênio de Mitterrand (1916-1996) como presidente da República Francesa houve dois governos socialistas, conduzidos sucessivamente, no período de 1981-1986, por Pierre Mauroy (1928-2013) e por Laurent Fabius (1946-...).

sendo a chave da competitividade europeia nos mercados mundiais. O financiamento desses programas deveria resultar da economia em matéria de política agrícola e do abandono das empresas não competitivas à própria sorte.

Assim passaram a figurar no jargão comunitário as palavras de ordem “competitividade internacional” e “flexibilização do emprego”, enquanto a experiência das nacionalizações empreendida na França sofria uma brusca interrupção. Em meio a conflitos internos nas equipes de governo e até no próprio Partido Socialista (parte do qual continuava arraigado a visões nacionalistas contrárias à integração europeia), o ministro de Economia e Finanças, Jacques Delors criticou duramente as receitas que pretendiam limitar ao mercado interno francês as fórmulas de reativação da economia francesa.²⁰ Simultaneamente, influenciada pelas opiniões expressas por Gyllenhammar, amigo de Mitterrand e por seu conselheiro mais próximo, Jacques Attali, a receita de recuperação econômica francesa convergiu pouco a pouco para aquela proposta pela ERT.

Através de uma nomeação com um tênue sabor de *promoveatur ut amoveatur* (“promovê-lo para tirá-lo do caminho”), Delors chegou à presidência da Comissão Europeia em 1985. A seu lado, como vice-presidente e comissário do Mercado Interno, Legislação Fiscal e Aduana, sentava-se Lord Cockfield, expressão do governo conservador britânico. Delors permaneceria dez anos no cargo, tornando-se protagonista indiscutível de uma nova etapa de desenvolvimento das Comunidades e renuente testemunha da mudança crucial nas relações de poder político e social subsequentes. A força da coalizão de poder à qual havia aberto as portas com seu projeto de mercado único, conjugada com a imperiosa presença da conservadora Grã-Bretanha no panorama europeu²¹, somada ainda, a partir de 1989, ao fim do sistema soviético e do modelo de desenvolvimento do qual havia sido portador, levaram o projeto do mercado comum para uma direção que não correspondia à sua visão original.

Delors, influenciado pelas teorias personalistas de Emmanuel Mounier que tendiam a conjugar cristianismo e socialismo, com as quais se identificava desde jovem, reunia em si um grande rigor moral individual e um forte compromisso com os aspectos sociais do desenvolvimento econômico. Sua primeira preocupação ao chegar à Comissão em janeiro de 1985 foi, portanto, acompanhar as propostas de aprofundamento do mercado interno, que surgiram como recurso para reativar a economia europeia, com programas em prol da coesão social interna. Na sua visão, isso era ainda mais necessário porque as Comunidades se preparavam para receber em seu meio três países que haviam se livrado de ditaduras militares recentemente (Grécia, Portugal e Espanha) e deveriam encarar a volta à democracia em um contexto econômico interno e internacional de grande crise e fragilidade.

Ao mesmo tempo, cinco dos 12 países das então Comunidades Europeias (Alemanha, Bélgica, França, Luxemburgo e Países Baixos) firmavam em

20. Sobre essa experiência de governo, consulte as reflexões do próprio Delors; DELORS, Jacques. *Mémoires*, Paris, Plon, 2004, pp. 126-170.

21. Margaret Thatcher foi uma líder conservadora enérgica e popular: eleita três vezes para o cargo de primeira-ministra (1979, 1983, 1987), o ocupou sem interrupção entre 1979 e 1990 e passou o comando a John Major (1993-...), de seu próprio partido, que permaneceria no poder entre 1990 e 1997.

22. O espaço Schengen foi sendo ampliado, passando a incluir Itália (1990), Espanha e Portugal (1991), Grécia (1992), Áustria (1995), Dinamarca, Finlândia e Suécia (1996). Islândia e Noruega fazem parte da Convenção. Com o Tratado de Amsterdã, teve início a integração jurídica do “coacervo Schengen” na União Europeia, do qual ficaram excluídos Irlanda e Grã-Bretanha, ao passo que os acordos foram estendidos, em 2007, à República Tcheca, Estônia, Letônia, Lituânia, Hungria, Malta, Polônia, Eslovênia e Eslováquia. Consulte o glossário da União Europeia, disponível em http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/schengen_agreement_es.htm.

Schengen um acordo destinado a suprimir progressivamente os controles nas fronteiras comuns, a fim de instaurar um regime de livre circulação para todos os produtos nacionais dos Estados signatários dos demais Estados da CEE assim como de terceiros países.²² Delors detalhou o conteúdo técnico de seu projeto em um volumoso Livro Branco sobre a plena realização do mercado interno.²³ Simultaneamente, incumbiu um grupo de especialistas, encabeçado pelo eminente economista Tommaso Padoa-Schioppa, de avaliar as consequências do programa quanto à dotação de recursos, à estabilização financeira e à redistribuição de renda.

O Ato Único Europeu de 1987, a primeira grande modificação dos tratados comunitários, foi o resultado da coincidência entre as inovações econômicas propostas pelos industriais, as inovações técnicas antecipadas no Livro Branco de 1985, as preocupações manifestadas no grupo liderado por Padoa-Schioppa e, finalmente, o projeto de índole federal elaborado por Altiero Spinelli, no contexto do Parlamento Europeu.²⁴ Daí deriva seu nome; na verdade, o Ato tinha como objetivo reunir em um único documento modificações relativas ao funcionamento das Comunidades, uma ampliação de suas atribuições e medidas destinadas a facilitar o funcionamento do mercado interno.

“Completar o mercado” significava então, na visão de Delors, cuidar dos aspectos técnicos e sociais. No que se refere aos aspectos técnicos, tratava-se de eliminar aquelas barreiras que, após a supressão das cotas de importação e das tarifas, ainda constituíam um importante obstáculo à plena liberdade de trânsito de mercadorias. Essas barreiras eram a série de padrões existentes (por exemplo, os de higiene e segurança), de requisitos técnicos, de procedimentos administrativos e de exigências nacionais de natureza diversa nos campos técnico, fiscal e sanitário, usada pelos Estados, como vimos a propósito do acórdão *Cassis de Dijon*, para justificar as restrições à importação de produtos. Nessas questões, o Ato Único Europeu (AUE) previa (art. 100a) uma via de preferência, que consistia na possibilidade de aprovação das propostas através de um sistema de votação por maioria, que facilitaria a aprovação das medidas no Conselho e permitiria também a derrubada de veto de um grande país membro.²⁵ Essas medidas, assim como no caso da primeira instauração da união aduaneira, estabeleciam um limite para a concretização do mercado comum, o de 1º de janeiro de 1993 (“Objetivo 1992”).

Para completar o mercado único era necessário também estendê-lo aos setores que, embora citados nos tratados originais, ficavam sempre excluídos (em primeiro plano, os setores de serviços e de capitais). Isso não significava eliminar apenas as barreiras à livre circulação, mas aplicar as normas relativas à concorrência em áreas que sempre foram excluídas, e que desde o ponto de vista dos investidores privados representavam mercados de grande potencial lucrativo (principalmente, os serviços de interesse geral). Por fim,

23. Completing the Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council, COM(85)310 final, 14 June 1985. No jargão comunitário, os Livros Brancos da Comissão “são documentos que contêm propostas de ação comunitária em um campo específico. Às vezes são uma continuação dos Livros Verdes, cujo objetivo é iniciar um processo de consultas em escala europeia. Quando um Livro Branco é acolhido favoravelmente pelo Conselho, pode resultar, se for o caso, em um programa de ação da União no âmbito em questão”. Consulte o glossário da União Europeia, disponível em <http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/white_paper_es.htm>.

24. Sobre o projeto Spinelli consulte OLIVI, Bino. *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea 1948-1998*, Bolonha, Il Mulino, 1998 [1 ed.1993], pp. 238-232.

25. As votações no Conselho são realizadas por voto proporcional. Atualmente (2012), os Estados mais populosos têm entre 27 e 29 votos, os países de média dimensão entre 7 e 14 e os pequenos 3 ou 4 votos. Uma decisão que requeira aprovação por maioria deve reunir, para ser aprovada, pelo menos 255 votos sobre um total de 345. Disponível em <http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/weighting_votes_council_it.htm>.

era necessário harmonizar algumas condições de desenvolvimento do mercado, isto é, fixar requisitos mínimos em termos de processos produtivos e de produtos, para evitar que a abertura desse margem a procedimentos competitivos orientados “à liquidação”. No caso dos produtos, por exemplo, as diretivas fixariam os requisitos que um bem deveria cumprir para poder transitar livremente pelo mercado comum, incumbindo as agências de padronização (o *Comité Européen de la Normalisation*, CEN, e as agências setoriais especializadas) da formulação das especificações técnicas dos produtos.

No que tange às medidas de caráter social, o AUE empenhou-se em integrar o objetivo, definido pelo Tratado da CEE, em linguagem ingênua, como “desenvolvimento harmonioso das atividades econômicas no conjunto da Comunidade” (art. 2 CEE), ao propósito de reforçar a coesão econômica e social da Comunidade.²⁶ A geografia econômica da Europa distinguia-se claramente (para além de algumas exceções isoladas) entre uma dorsal rica, inovadora e dinâmica que, descia a partir da Grã-Bretanha, passando pela França de um lado e pelos Países Baixos e Alemanha de outro, e chegava à Itália Central e às áreas periféricas pobres do Mediterrâneo (Grécia, Portugal, grandes parcelas da Espanha e da Itália Meridional), somada à Irlanda. A essas últimas, uma vez concluída a reunificação da Alemanha, foram incorporados os cinco novos *Länder* orientais.²⁷ Dentro desse panorama geral, vimos surgir um crescente desequilíbrio entre as áreas urbanas e as áreas rurais, a deterioração do tecido social dessas últimas, afetadas pela redução dos serviços e pelo aumento do risco ambiental, decorrente do abandono dos cultivos. No setor industrial, como vimos, a Europa começava a experimentar o declínio de muitas áreas manufatureiras, cujas indústrias essenciais de desenvolvimento local (têxteis, estaleiros, siderúrgicas etc.) sofriam com a concorrência internacional e a obsolescência de suas instalações.

Receava-se que a abertura do mercado prejudicasse os esforços em favor do reequilíbrio das diferentes áreas europeias ou induzisse algumas delas a estimular um tipo de concorrência desleal, baseada na existência de normas nacionais menos rígidas, referentes à segurança ou à preservação do ambiente, por exemplo, que por isso mesmo seriam menos onerosas para os produtores.²⁸

Como agir, então? Delors apresentou um plano de intervenções abrangente (conhecido depois como o “primeiro pacote Delors”) que previa, principalmente, uma melhor distribuição dos recursos existentes, seu aumento e a introdução de novos métodos de planejamento plurianual. Essa importante reestruturação tinha por objetivo incorporar ao programa do mercado único uma série de medidas de acompanhamento, a fim de evitar que sua efetivação trouxesse prejuízo às regiões e aos grupos mais frágeis.

No que diz respeito ao primeiro ponto, houve uma limitação paulatina dos gastos da Política Agrícola Comum (PAC), que ainda representavam 60% dos gastos comunitários e, nas palavras do próprio presidente da Comissão,

26. Art.130a AUE: “A fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade, esta desenvolverá e prosseguirá a sua ação no sentido de reforçar sua coesão econômica e social. A Comunidade se proporá, em especial, a reduzir as diferenças entre as suas diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas”.

27. Os dados sobre desigualdades regionais em 1985 foram extraídos de PADOA-SCHIOPPA, Tommaso *et al.* *Eficacia, estabilidad y equidad: una estrategia para la evolución del sistema económico de la Comunidad Europea*, Madri, Alianza, 1987 [ed. orig.1987], p. 211-229.

28. SCHARPF, F.W. *Governare l'Europa. Legittimità democratica ed efficacia delle politiche dell'Unione Europea*, cit., pp. 87-121.

canalizavam nessa época 80% dos fundos para 20% das explorações mais ricas. Foram adotados dois princípios: o das contribuições diretas para os agricultores, que em pouco tempo substituiria o apoio aos preços para evitar os problemas por eles acarretados, e o alqueive de terras.²⁹

Por outro lado, decidiu-se reunir em uma única categoria de fundos (os Fundos Estruturais) três diferentes instrumentos que vinham se acumulando desde a origem dos tratados: o Fundo Social Europeu, solicitado pelos italianos no momento da criação das Comunidades; o Fundo Europeu de Orientação de Garantia Agrícola, seção “orientação”, que teve origem junto com a PAC, e o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, que surgiu nos anos 1970 para ajudar as regiões comparativamente mais atrasadas em termos de desenvolvimento dos novos Estados membros.³⁰ Foi nesse mesmo período que o percentual do orçamento dedicado aos fundos deu um salto, passando de 9,1% em 1987 a 25% em 1992 (chegando a 37% em 1998) e que o tamanho dos próprios fundos em termos absolutos mais do que duplicou.

Os fundos tinham por objetivo ajudar as regiões mais atrasadas e as áreas industriais em declínio, lutar contra o desemprego prolongado, favorecer a inserção profissional dos jovens, a adaptação de estruturas e o desenvolvimento rural. Tanto a Comissão, como os Estados e os poderes locais participaram, através de complexos procedimentos de planejamento, atribuição e prestação de contas, da administração dos fundos. Isso produziu um importante efeito de socialização entre os funcionários públicos de diferentes categorias e escalões na Europa.

Para desestimular o *dumping* social e ambiental, foi aprovada uma série de diretivas objetivando a equiparação de algumas condições de produção referentes a essas áreas mediante imposição de padrões comuns. Foi esse o caso da diretiva 89/391/CEE de 12 de junho de 1989, voltada para a promoção da saúde e das estratégias de segurança nos locais de trabalho. O texto era dirigido aos empregadores públicos e particulares, sobre os quais recaía a obrigação de se adequarem às prescrições previstas nas disposições de implementação, e também às autoridades públicas dos Estados membros, nos níveis estabelecidos pelos distintos ordenamentos institucionais. Às autoridades, por sua vez, correspondia a função de transplantar cada diretiva ao ordenamento interno e controlar sua aplicação de modo que os envolvidos cumprissem as obrigações que lhes fossem atribuídas.³¹ A diretiva foi precedida por um intenso trabalho das agências e comitês de especialistas, deixando claro, por exemplo, os efeitos do ruído para a saúde humana, que serviria para a posterior definição de parâmetros de medição e dos limites a serem impostos às indústrias. A diretiva foi aplaudida tanto pelos trabalhadores dos países menos virtuosos, ansiosos por conquistar as garantias por ela oferecidas, como pelos empresários dos países mais virtuosos, que já vinham tendo que saldar os gastos desse tipo de medidas, encontrando-se, portanto, em situação de desvantagem no mercado europeu

29. DELORS, J. *op.cit.*, p. 242.

30. Em 1988, os Fundos Estruturais reuniram os três fundos mencionados em um único instrumento financeiro. A esses três fundos originais, uniu-se, em 1992, o Fundo de Coesão, destinado aos quatro países mais pobres: Grécia, Irlanda, Portugal e Espanha. Em 1993, o Fundo para a Pesca foi incorporado. Consulte David Allen, “Cohesion and the Structural Funds”, In: WALLACE, H. and WALLACE, W. *Policy-making in the European Union*, cit., pp. 243-265.

31. O texto da diretiva original encontra-se disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1989:183:0001:0008:ES:PDF>>. A Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho possui um *sítio web* que reúne toda a legislação europeia, comunitária e nacional, referente a esse setor; consulte <http://osha.europa.eu/>.

perante os países menos virtuosos. Isso permitiu a formação de uma coalizão de interesses que atravessava as coalizões clássicas, baseadas no pertencimento às respectivas classes sociais, oferecendo uma ferramenta para superar qualquer tentativa de bloqueio por parte de Estados menos virtuosos.³²

Além disso, o fato de haver um prazo estabelecido na diretiva, antes do qual os Estados seriam obrigados a incorporá-la em seu próprio ordenamento institucional fez com que até mesmo os governos que há muito tempo possuíam normas similares em nível nacional sem nunca as haver posto em prática, se vissem obrigados a “europeizar” cada setor respectivo. Assim, a Itália, por exemplo, depois de várias reclamações da Comissão por não ter implementado a diretiva nos devidos termos, adequou-se à norma como todos os demais países membros. Os governos que, ao se adequarem, tornaram-se alvo de críticas por parte de seus setores industriais puderam imputar a “Bruxelas” a responsabilidade pelos custos adicionais que, a partir de então, recairiam sobre suas costas.

Muito mais difícil é julgar as consequências das diretivas aprovadas em matéria de atribuições no setor de serviços públicos (telecomunicações, energia elétrica, transportes, entre outros), em relação aos quais os Estados sempre se permitiram uma grande liberdade de ação, apoiados, como vimos no caso da Itália no acórdão *Costa vs ENEL*, pelo Tribunal de Justiça.

Antes de mais nada, é mister pontuar que, em matéria de atribuições, a UE se manteve fiel ao princípio básico da primazia das exigências de interesse geral sobre a aplicação das regras do tratado. Não por acaso, o enunciado do Tratado de Roma (art. 90 CEE) que fixava essa regra crucial não sofreu nenhuma modificação em seu atual equivalente no Tratado de Lisboa (art. 106 TFUE). É esse o caso, muito particularmente, na crucial passagem que estabelece que:

32. Paul Pierson, “The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis”, In: SANDHOLTZ, W. and SWEET, A.S. (eds.), *European integration and supranational governance European integration and supranational governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998, pp. 27-58, esp. pp.53-54. Vale lembrar que as diretivas nesse âmbito eram aquelas que não exigiam unanimidade para a sua aprovação.

33. Citado em BAUBY, Pierre. *L'européanisation des services publics*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2011, p. 169.

As empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse econômico geral ou que tenham a natureza de monopólio fiscal ficam submetidas ao disposto nos Tratados, designadamente às regras de concorrência, na medida em que a aplicação destas regras não constitua obstáculo ao cumprimento, de direito ou de fato, da missão particular que lhes foi confiada. O desenvolvimento das trocas comerciais não deve ser afetado de maneira que contrarie os interesses da União.

O Tribunal também ressaltou, através de seus acórdãos das décadas de 1990 e de 2000, a necessidade de limitação da concorrência em prol do interesse geral, e admitiu a possibilidade de estabelecimento, para esse fim, de subvenções públicas que constituíssem exceções ao estipulado no Tratado. O Livro Branco da Comissão de 2004 reiterou que “o cumprimento efetivo de uma missão de interesse geral prevalece, em caso de tensão, sobre a aplicação das regras do Tratado”.³³

No entanto, o caráter programático do texto do artigo do tratado e a hegemonia de um pensamento econômico favorável à *deregulation* tornaram

possível, a partir da diretiva 92/50/CEE, a aprovação de um extenso número de normas europeias em matéria de liberalização dos mercados de serviços públicos (por exemplo, em matéria de concessão dos serviços e de sua gestão).³⁴ Isso implicou a privatização de alguns “segmentos” desses serviços, em geral os mais rentáveis; o Tribunal, nesse caso, posicionou-se repetidas vezes a favor da Comissão e contra os frequentes recursos dos Estados.³⁵

Apesar do ativismo da Comissão e da dinâmica conferida ao processo de integração, graças à convergência dos esforços desta com a vontade da maioria de seus Estados membros de aprofundar a institucionalização das Comunidades depois de encerrada a Guerra Fria, Delors não hesitou em queixar-se mais de uma vez em público do “ceticismo difuso” que sua postura despertava em matéria de políticas sociais. Tal ceticismo resultou, em boa medida, no enfraquecimento do pilar social do projeto de Delors. Inúmeras atividades paralelas iniciadas por conta desse incentivo, não puderam alçar voo, entre elas as diferentes instâncias de diálogo social (similares às que reuniam empresários, sindicalistas e Estado nos *Plans de Modernisation* franceses, dos quais o próprio Delors havia participado) e a redação de um acordo sobre política social, que devido à resistência britânica não pode ser incorporado ao texto do Tratado de Maastricht e permaneceu como simples “protocolo”.

Quanto mais o mercado comum avançava, mais alarmantes se tornavam os alertas de Delors com relação ao que ainda estava por fazer e aos efeitos negativos do mercado único em termos de desigualdade social e desemprego. Especialmente no momento em que, em muitos lugares, começava-se a considerar o elevado desemprego como um elemento estrutural do capitalismo moderno, Delors proclamava ante o Parlamento, durante a apresentação de seu segundo pacote financeiro: “Consistently high unemployment, regardless of economic performance, is liable to marginalize more and more people, fanning the flame of tensions and undermining social solidarity.”³⁶

Essas preocupações estavam fadadas a serem reforçadas com a entrada em vigor do outro grande projeto europeu desse período: a União Econômica e Monetária.

A ideia de que o mercado comum devia ser acompanhado de uma moeda única era antiga, entretanto o impulso para sua concretização veio com a evolução do processo de integração. Particularmente, diante de diferenças importantes em matéria de regras relativas ao trabalho, ao sistema fiscal e a outros elementos que exerciam influência sobre a competitividade, percebeu-se que os países com custos mais elevados poderiam compensar suas desvantagens através da desvalorização da moeda, o que colocaria em xeque uma premissa importante para o bom funcionamento do mercado.

O problema agravou-se a partir do momento em que, com o abandono do sistema de Bretton Woods em 1971, o dólar e com ele as moedas europeias

34. *Ibidem*, especialmente pp. 61-74. Salvo indicação em contrário, as informações dessa seção foram extraídas do texto citado.

35. SCHMIDT, Susanne. “Commission activism: subsuming telecommunications and electricity under European competition law”, In: *Journal of European Public Policy*, vol. 5, n. 1, March 1998, pp. 169-184.

36. “Para além do desempenho económico, a persistência de altos níveis de desemprego implica o risco da marginalização de cada vez mais pessoas, avivando o fogo das tensões e minando a solidariedade social.”; consulte, 1992: A pivotal year. Address by Jacques Delors, President of the Commission, to the European Parliament From the Single Act to Maastricht and beyond: the means to match our ambitions, Strasbourg, 12 February 1992, Communication from the Commission. COM (92) 2000 final, 11 February 1992, In: *Bulletin of the European Communities*, Supplement 1/92.

começaram a flutuar nos mercados cambiais. Os Estados Unidos, através de decisão unilateral, deixavam para trás um mundo no qual o dólar, como a libra esterlina no século XIX, garantia a estabilidade das relações financeiras e comerciais, considerada um bem público no qual valia a pena investir esforços e dinheiro.³⁷

A desordem cambial influenciava não apenas a estabilidade dos mercados (provocando aumentos artificiais da concorrência, especialmente no setor manufatureiro), mas também o regime de preços uniformes instaurado no âmbito da política agrícola comum. Nessa época surgiu um complicado sistema de tipos especiais de câmbio (*green exchange rates*), destinado a compensar as perdas e ganhos decorrentes da flutuação cambial.³⁸

Ficava claro que, num cenário de flutuações cambiais muito amplas, os governos com tradição de políticas restritivas, como o alemão, por exemplo, sofriam com o desequilíbrio de sua balança comercial por conta da valorização de sua moeda. A Itália, ao contrário, converteu seu déficit comercial com a Alemanha em superávit através de uma desvalorização radical da lira em 1976. Isso explica por que o chefe do governo alemão, Helmut Schmidt, conseguiu impor a participação no sistema monetário europeu a todos que temiam que a política anti-inflacionária do *Bundesbank* fosse diluída pelo influxo de liras e francos. Não há dúvidas de que o sistema monetário foi visto como “a victory of industry over monetary authorities”.³⁹

O que a Alemanha não aceitou foi assumir a atitude de *benign neglect* (“negligência benévola”), que consiste em utilizar o déficit de sua balança de pagamentos para injetar liquidez no sistema, como a Grã-Bretanha havia feito no sistema do padrão ouro anterior a 1914, e que os Estados Unidos voltaram a fazer no período de Bretton Woods.⁴⁰ Também não aceitou, no caso de chegar a alcançar o superávit, financiá-lo oferecendo facilidades aos países deficitários. A ancoragem entre as diferentes moedas europeias nasceu fortemente debilitada por essa ausência. Após uma primeira tentativa sem resultados de vincular as moedas europeias ao dólar, através de um mecanismo de flutuação acordado dentro de margens limitadas em relação ao dólar (um sistema denominado de “serpente no túnel”), foi criado em 1979 o Sistema Monetário Europeu (SME), dotado de um Fundo Monetário Europeu que socorreria as moedas em dificuldades.

O sistema tinha como finalidade preservar uma certa estabilidade na paridade cambial entre as moedas europeias, com referência a uma Unidade de Conta Europeia (UCE), originalmente pensada no âmbito da União Europeia de Pagamentos de 1950, que representava a média ponderada das moedas europeias e, por conseguinte, facilitava o cálculo das margens de flutuação ($\pm 2,25\%$) para todos os países, com exceção da Itália que, devido à sua elevada inflação, podia utilizar uma margem de 6% na flutuação de sua moeda.

De forma geral, como recorda Milward, no período transcorrido entre o Plano Werner e o Plano Delors, os europeus começaram a debater um ponto

37. Marcello De Cecco, “The European Monetary System and National Interests”, In: GUERRIERI, Paolo; and PADOAN, Pier Carlo (eds.). *The Political Economy of European Integration. States, Markets and Institutions*, Nova Iorque, Harvester Wheatsheaf, 1989, pp. 85-99.

38. Foi preciso criar um complexo sistema de compensação dos prejuízos motivados por razões cambiais.

39. DE CECCO, M. *art. cit.*, p. 89.

40. *Ibidem*, p. 95.

que ainda hoje segue sendo atual: o que é mais importante, a disciplina ou o crescimento econômico? A ausência de um acordo sobre essa questão essencial impediu o avanço da elaboração de uma união monetária do tipo proposto por Werner em 1970.⁴¹

Com a perspectiva da livre circulação de capitais, que teria início em 1º de julho de 1990,⁴² o sistema europeu deparou-se com um verdadeiro dilema. O relatório de Padoa-Schioppa assim o descreveu: “[...] não é possível haver ao mesmo tempo livre comércio, ausência de restrições ao capital, tipos de câmbios fixos e políticas macroeconômicas independentes”⁴³. Há pouco tempo, as instituições comunitárias tinham conseguido criar um mercado único, mas era um mercado que não contava com nenhum mecanismo que permitisse a distribuição equânime dos lucros em matéria de eficácia e de apoio ao crescimento. Delineava-se, portanto, um mercado que, diferentemente daquele que havia caracterizado os países membros durante os primeiros 20 anos de integração, não se baseava em nenhum contrato social explícito ou implícito. A Comissão Delors, não sendo capaz de equilibrar as medidas de liberalização com as de coesão social, converteu-se, efetivamente, em porta-voz da utopia liberal do mercado dotado da capacidade de autorregulação, que não fez outra coisa além de favorecer os lucros das grandes empresas e dos grupos financeiros, gerando desigualdades sociais e regionais, e também o desemprego.

Em um momento de franca exaustão dos orçamentos estatais, submetidos à sobrecarga por futuros aumentos do gasto público,⁴⁴ a Comissão decidiu lançar um plano ambicioso para combater a raiz do problema. A solução foi a criação de uma União Econômica e Monetária (UEM), cujo desenvolvimento se daria em etapas sucessivas, com prazos e tarefas precisamente definidos, como havia ocorrido com os dois planos estratégicos das Comunidades, a união aduaneira e o mercado único.

No momento do lançamento do novo plano, do qual permaneceram de fora a Grã-Bretanha e a Dinamarca, foi o próprio dirigente do Banco da Inglaterra quem lembrou que, não contando com a possibilidade de recorrer à desvalorização, os únicos mecanismos de ajuste seriam a redução dos salários ou a demissão dos trabalhadores. Entretanto, o chefe do novo Instituto Monetário Europeu⁴⁵, Alexandre Lamfalussy, banqueiro e economista famoso, encarregado da preparação dos detalhes técnicos para a entrada em vigor do euro, chamou a atenção em um apêndice ao relatório Delors de 1989 sobre a UEM que “se o único instrumento macroeconômico global disponível no âmbito da Unidade Monetária Europeia fosse a política monetária comum implementada pelo sistema bancário central europeu”, o resultado “seria uma perspectiva sem atrativos”. Levando em conta as experiências sobre Estados federais das quais dispunha, Lamfalussy destacava que o único Estado em que havia um controle centralizado sobre o poder dos governos regionais para contrair dívidas por empréstimos

41. MILWARD, A. et al., *The Frontier of National Sovereignty. History and Theory, 1945-1992*, Londres, Routledge, 1994 [1 ed. 1993], p. 23.

42. FAURI, F. *L'Italia e l'integrazione economica europea*, cit., pp. 142-181.

43. PADOA-SCHIOPPA, T. et al., *op. cit.*, p. 47.

44. À exceção da Bélgica, dos Países Baixos e da Grã-Bretanha, todos os países experimentaram grandes aumentos do gasto público entre 1980 e meados dos anos 1990. Esse aumento foi particularmente alto na Itália; RODRIK, D. *op. cit.*, p. 50.

45. Instituição financeira transitória, criada em 1994 e composta pelos dirigentes dos bancos centrais para administrar a segunda fase da UEM.

era a Austrália. Ao mesmo tempo, o orçamento central dos Estados federais costumava ser coerente, tendo como regra geral a de que devia equivaler aos orçamentos somados dos países integrantes da federação. Isso permitia que os governos centrais se ocupassem das medidas de estabilização dos países que formaram a união em seu conjunto.⁴⁶

A UEM foi um dos pilares das discussões que levaram ao Tratado de Maastricht, firmado em 7 de fevereiro de 1992, com entrada em vigor, após um difícil processo de ratificação⁴⁷, em 1º de novembro de 1993.

Das três etapas da UEM, a primeira (entre 1990 e final de 1993) levou à liberalização dos capitais, acompanhada pela proibição a autoridades e empresas públicas de financiar seus déficits de maneira privilegiada com créditos dos bancos centrais ou das instituições financeiras públicas. A segunda etapa (1994-1999) concentrava-se na coordenação dos sistemas dos bancos centrais, na operação de um mecanismo de vigilância da Comissão sobre as finanças públicas dos Estados, instados a fazer esforços para conter o gasto público, e na aprovação de um grande número de regulamentações para a passagem à terceira etapa. Uma dessas regulamentações foi o pacto de estabilidade e crescimento de 1997, destinado a conduzir a delicada etapa de adoção do euro. A terceira e última etapa (cujo início, em janeiro de 1999, foi decidido uma vez firmado o Tratado) previa o controle dos países membros para que harmonizassem as condições que aplicavam em matéria de orçamento e de taxas de juros, de modo a tornar possível, sobre a base de um certo grau de homogeneidade financeira, a adoção de uma moeda comum.

Por fim, em 1998 receberam luz verde para adotar o euro como moeda única 11 Estados membros: Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos e Portugal.⁴⁸ Enquanto isso, organizava-se o Banco Central Europeu, encarregado da condução da futura política monetária. O euro começava a circular em janeiro de 2001. Entre temores e esperanças, o direito de cunhar moeda, desde sempre um poder soberano, que figurava entre os mais zelosamente defendidos pelos Estados, era confiado à União Europeia.

2. A União Europeia e a mudança

Desde o seu surgimento, as Comunidades originais (Ceca, CEE e Euratom) nunca deixaram de sofrer mudanças, a começar pelo próprio nome que as identifica. Conhecidas até 1993 como “as Comunidades”, após a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, converteram-se em Comunidades Europeias (primeiro pilar) e uma delas, a CEE, passou a chamar-se simplesmente CE (Comunidade Europeia). Ao estender, com o mesmo tratado, os âmbitos

46. European Parliament, Directorate General for Research, Working paper the coordination of national fiscal policies in the context of monetary union, In: http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/econ/pdf/e6en_en.pdf; consulte também ANDERSON, P. *op. cit.*, pp. 32-33.

47. Caracterizado por um “não” no primeiro referendo dinamarquês (junho de 1992) e por um referendo francês em que os “sim” ganharam por uma estreita margem, apesar do envolvimento pessoal do presidente da República, François Mitterrand (setembro de 1992).

48. Nos anos seguintes somaram-se outros seis Estados: Chipre, Estônia, Grécia, Malta, Eslováquia, Eslovênia e, finalmente, a partir de janeiro de 2014, Letônia.

de concorrência europeia à política exterior e de segurança comum (segundo pilar) e à cooperação policial e jurídica em matéria penal (terceiro pilar), outro nome foi incorporado aos anteriores, o de União Europeia.⁴⁹

Ao contrário do que acontece nos sistemas políticos com uma longa trajetória histórica, nos quais normalmente prevalecem os impulsos de conservação e a mudança é vista, em princípio, como fonte de desordem, a UE caracteriza-se pela propensão à mudança e pela capacidade de metabolizá-la institucionalmente. Assim, a Europa pode atender as urgências surgidas no contexto internacional, os requerimentos provenientes da sociedade europeia (canalizados através dos próprios Estados ou de outras fontes de estímulos) e as necessidades internas do próprio sistema europeu.

As primeiras modificações realizadas atendiam a causas do último tipo mencionado; foram adotadas com o intuito de racionalizar o sistema de tomada de decisões. Foi esse o caso do tratado que instituiu um Conselho e uma Comissão únicos para as três Comunidades Europeias (já havia um Tribunal de Justiça e um Parlamento comuns), firmado em 1965 e que passou a vigorar em 1967.⁵⁰ Foi seguido por dois tratados que modificavam os procedimentos de preparação do orçamento e algumas disposições financeiras e, em 1976, pelo que instituiu o sufrágio universal para as eleições para o Parlamento Europeu, levado a efeito pela primeira vez nas eleições de 1979.

Após uma pausa de vários anos, firmou-se em 1986 o Ato Único Europeu, que entraria em vigor no ano seguinte. Era a primeira mudança significativa enfrentada pelas Comunidades. Efetivamente, o tratado não se limitava a introduzir as importantes medidas de liberalização do mercado sobre as quais já falamos na primeira parte do artigo, compendiadas na fórmula “objetivo 1992”, mas também instituiu mudanças relevantes no âmbito institucional e no âmbito das atribuições. No primeiro, as mudanças ocorreram principalmente na estrutura institucional das Comunidades e na institucionalização formal de modificações já adotadas. Esse era o sentido do reconhecimento oficial da existência do Conselho Europeu, uma cúpula de chefes de Estado e primeiros-ministros que havia começado a funcionar em meados dos anos 1970 e que agora vinha unir-se às instituições existentes, embora circunscrita às disposições iniciais e, por isso, mesmo não submetida à jurisprudência do Tribunal de Justiça. Outra modificação foi a criação do Tribunal de Primeira Instância (atualmente Tribunal Geral), cuja finalidade era agilizar as tarefas do Tribunal de Justiça.⁵¹ O tratado apresentava, também, modificações no sistema de tomada de decisões; por exemplo, introduzia o “procedimento de cooperação”, que aumentava os poderes do Parlamento na área legislativa, permitindo-lhe propor modificações aos projetos de lei (até então limitado à consulta, obrigatoria em certos casos, mas não vinculante).

No âmbito das atribuições, o tratado estendia a competência da Comunidade a novos campos de ação: temas ambientais, pesquisa e

49. Para uma síntese dos tratados europeus aprovados ao longo dos anos, consulte NUGENT, Neill. *The government and politics of the European Union*, Basingstoke, Macmillan, 2010 [1 ed. 1991], pp. 51-87. A forma institucional nasceu com o Tratado de Maastricht costuma ser representada através da metáfora de um templo grego sustentado por três pilares. O primeiro, denominado pilar comunitário, é regido com base nas instituições comunitárias e abrange, entre outros, o mercado comum, a união econômica e monetária, a PAC, os fundos estruturais e de coesão. O segundo e o terceiro baseiam-se na cooperação entre os governos.

50. O Conselho de Ministros se reunia segundo configurações distintas, em função do tema tratado. Por exemplo, o Conselho que realizou reuniões com maior frequência nos primeiros anos foi o dos ministros da Agricultura. A mesma modalidade segue imperando atualmente, mas o Conselho de Ministros leva hoje o nome de Conselho da União.

51. Assumia a tarefa de controlar a legalidade dos atos de direito comum em caso de recursos diretos, especialmente dos recursos de anulação, consulte NEGRO, Sandra. *Cooperación Espacial Comunitaria. La regulación jurídica del espacio: exploración y explotación*, Buenos Aires-Madri, Ediciones Ciudad Argentina, 1997, p. 251.

desenvolvimento, política regional (coesão econômica e social) e inclusive cooperação intergovernamental em matéria de política exterior.

O fim da Guerra Fria, a reunificação alemã e a exigência de aprofundamento do mercado único levaram os Estados membros a voltar a ajustar o texto entre 1991 e 1992. O resultado foi uma revisão substancial das formas e dos conteúdos das Comunidades: o Tratado de Maastricht, firmado em 1992 e vigente a partir de 1993. A União que nascia com o novo tratado era composta por três subsistemas. Um (o primeiro pilar) era uma extensão do sistema comunitário original, formado pela Ceca, pela CEE e pela Euratom. Foi reforçado pela ampliação de suas atribuições ao setor monetário que, como veremos, seriam cumpridas em etapas escalonadas ao longo de vários anos, tal como já havia sucedido com a união aduaneira e com o mercado único. Os outros dois pilares abrangiam os novos setores da cooperação intergovernamental. De um lado, consolidando uma prática introduzida pelo AUE, instituiu-se a cooperação em temas de política exterior e de segurança, suscetível de ampliação à área da defesa, em íntimo contato com o Tratado do Atlântico Norte e sua organização militar, a Otan. De outro, a cooperação intergovernamental dedicava-se a um novo tema, o da justiça e dos assuntos internos. Estava claro que em ambos os casos eram os desafios externos nas questões de segurança e de imigração que impulsionavam os Estados membros a formalizarem uma cooperação necessária para tornar mais eficazes suas respostas. O texto introduzia também o princípio de subsidiariedade, uma modalidade de divisão das respectivas concorrências em setores em que a UE e os Estados dividiam atribuições. O princípio invocado era, pode-se dizer, um Jano bifronte: o texto dizia, efetivamente, que a decisão sobre a divisão de competências teria como referência a natureza e extensão da ação prevista, com o propósito de estabelecer o nível de autoridade, comunitário, nacional ou local, a ser atribuído.

O Tratado introduziu muitas outras modificações, desde o princípio de cidadania até as normas de protocolo social, fazendo deste um texto complexo e pouco fluente e atrasando seu processo de ratificação.⁵² É preciso reconhecer como seu aspecto mais importante a capacidade de colocar sobre a mesa uma série ingente de questões relativas ao funcionamento e à finalidade da integração europeia, que nos anos subsequentes seriam metabolizadas com novas modificações, as aprovadas no Tratado de Amsterdã (1997), no Tratado de Nice (2001) e no Tratado de Lisboa (2009).⁵³

Os tratados não foram a única modalidade utilizada para introduzir modificações. As atribuições comunitárias foram aumentando com os anos através do uso do art. 235 do Tratado de Roma. Esse artigo, ao codificar a doutrina dos poderes implícitos, outorgava ao Conselho a possibilidade de votar por unanimidade, sob proposta da Comissão e contando com a opinião favorável do Parlamento, ampliações de competência

52. Sobre o funcionamento na prática do princípio de subsidiariedade, consulte MAGNETTE, Paul. *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2009 [1 ed. 2003], pp. 94-100.

53. Para uma breve resenha das modificações introduzidas pelo Tratado de Lisboa, consulte NEGRO, Sandra. "De Maastricht a Lisboa: las innovaciones del nuevo tratado en la Unión Europea", In: AAVV, *Lecturas sobre integración regional y comercio internacional*, Buenos Aires, La Ley, 2012, pp. 441-469.

consideradas necessárias para alcançar, durante o curso das operações do mercado comum, alguns dos objetivos da Comunidade. O tratado não previa uma base legal específica.⁵⁴ Até os primeiros anos da década de 1970, o artigo citado foi utilizado com moderação. Nessa década, ao contrário, converteu-se no caminho ideal para uma importante ampliação das competências comunitárias. Assim, por exemplo, com seu apoio, teve início a cooperação original em temas de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, que convergiria no primeiro programa-marco (1984-1987). O mesmo ocorreu com as primeiras diretivas em matéria ambiental, com o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (1975), e com os primeiros planos de ajuda alimentar a terceiros países.⁵⁵ Essas práticas, aprovadas por alguns como prova de fervor federalista, com os anos começaram a chamar a atenção de alguns juristas pela aparente falta de limites. Era uma derivação que não preocupava apenas os nacionalistas, mas também, mais seriamente, os partidários de uma integração sobre bases democráticas.⁵⁶

O Tribunal de Justiça, valendo-se de um princípio estabelecido pela Suprema Corte dos Estados Unidos (o princípio do paralelismo entre as competências internas e externas), também contribuiu com alguns acórdãos dos anos 1970 para ampliar os poderes da Comunidade, em todos os lugares em que julgou necessário para o eficaz exercício das competências atribuídas originalmente pelos tratados. Graças à aplicação desse princípio, especificamente, as Comunidades puderam assumir, nas áreas de sua competência (por exemplo, o comércio), a atribuição de negociar acordos com terceiros países, limitando assim, também nesse campo, o poder dos Estados membros.

Como já indicamos, o aumento de atribuições da Comunidade combinou-se ao longo dos anos, com respeito aos diferentes tratados, com contínuas modificações do aspecto institucional, com o surgimento de novas instituições, a ampliação dos poderes das já existentes e a mudança de suas regras de funcionamento. É importante lembrar que essas modificações incidiram sobre um sistema no qual não há uma divisão bem definida de poderes entre o Executivo e o Legislativo e não é possível estabelecer “uma relação inequívoca entre funções e instituições”⁵⁷. Vem daí a dificuldade em compreender a lógica que rege tais modificações, que ao longo dos anos vieram se sobrepondo sem um critério condutor aparente. Numa conjuntura tão ambígua, tornou-se ainda mais importante conservar alguns pontos firmes. Entre eles, é preciso lembrar que a Comissão, suposto poder “executivo” da UE, não somente detém exclusividade sobre o poder de iniciativa legislativa, como a nomeação de seus membros não parte da maioria política presente no Parlamento. Embora a partir do Tratado de Lisboa seja o Parlamento que “elege” formalmente seus integrantes, e inclusive mantém colóquios com os Comissários individualmente, a nomeação que precede

54. A mesma disposição subsiste ainda hoje, reunida no art. 352 TFUE.

55. CARVAJAL, José M. de Areilza. “El principio de subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea”, In: *Revista Española de Derecho Constitucional*, a. 15, n. 45, Septiembre-Diciembre 1995, pp. 53-93.

56. WEILER, Joseph H. *The Constitution of Europe: “Do the New Clothes Have an Emperor?” and Other Essays on European Integration*, Nova Iorque, Cambridge University Press, 1997, p. 60 e pp. 82-83.

57. MAJONE, Giandomenico. “Deficit democratico, istituzioni non-maggioritarie ed il paradosso dell’integrazione europea”, In: *Stato e mercato*, vol. 67, n.1, aprile 2003, pp. 3-38, esp. p. 23.

a esse ato formal é um mecanismo complexo cujo papel central é desempenhado pelos governos, através do Conselho Europeu e do Conselho da União. Nesse, como em outros aspectos, destaca-se a dificuldade em traduzir institucionalmente a natureza espúria da União, fundada em Estados europeus e seus povos, em instituições e indivíduos.

Além disso, essa observação nos permite apresentar o outro dilema sobre a natureza da União, um sistema político que se equilibra entre o regime parlamentar e o presidencialista. Em 1979, quando um Parlamento foi eleito pela primeira vez mediante sufrágio universal, muitos observadores pensaram que o caminho para consolidação do caráter parlamentar do sistema europeu tinha finalmente sido aberto. Essa sensação foi reforçada com a ampliação do papel do Parlamento no processo legislativo, constantemente aprofundada nesses anos, a partir das modificações introduzidas pelo AUE. Hoje, para todos os efeitos, o Parlamento Europeu é um colegislador na maioria dos temas pertinentes à União, mas o reforço de seus poderes tem encontrado nos últimos anos um obstáculo muito forte nos parlamentos nacionais, temerosos de acabarem privados de seu próprio poder de representação, em favor de uma instituição desprovida dos poderes das assembleias eletivas no âmbito interno e que, por outro lado, não conta com um nível elevado de legitimação popular.⁵⁸ Além disso, algumas das novidades introduzidas em Lisboa parecem reforçar o caráter presidencialista da UE; por exemplo, a que se refere à presidência do Conselho Europeu. Cargo simbólico até 2009, exercido pelo presidente *pro tempore* do Conselho da União, renovado a cada seis meses, o de presidente do Conselho Europeu terminou assumindo a condição de representante da UE em nível internacional, uma função que, *mutatis mutandis*, poderia comparar-se à de chefe de Estado (Presidente da República ou monarca) nos regimes parlamentares europeus. Mas a limitada duração de seu mandato, dois anos e meio, renovável uma única vez, juntamente com sua escassa legitimação popular e a ambiguidade de suas relações com a presidência do Conselho da União (também rotativa) e com a Comissão, fazem do novo presidente, Herman von Rompuy, no momento do envio desses originais para a impressão, uma figura ainda frágil.

Na tentativa de oferecer uma definição da UE mais adequada à sua verdadeira natureza, alguns estudiosos a equipararam, primordialmente, a um sistema de governo misto, disposto, na clássica definição de Norberto Bobbio, a alcançar “uma justa distribuição do poder entre as diversas forças sociais, a fim de que uma não prevaleça sobre a outra” e a prevenir qualquer abuso de poder entre as instituições, num exercício de equilíbrio sempre renovado.⁵⁹ Nesse esquema, o Conselho poderia ser considerado a voz dos interesses dos Estados, o Parlamento o representante dos cidadãos, o Comitê Econômico e Social o porta-voz no âmbito trabalhista, o Comitê das Regiões

58. Sobre o potencial positivo do novo sistema de inter-relações entre o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais, consulte MANZELLA, Andrea. “La democracia parlamentaria europea”, In: *Puente@Europa*, vol. VII, n. especial, diciembre 2009, pp. 44-49.

59. BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Diccionario de politica*, Buenos Aires, siglo veintiuno editores, 2005 [ed. original 1976], pp. 712-718; a citação está na p. 718. Consulte também MAJONE, G. Majone, “Deficit democratico...”, *cit.*, p. 24.

o dos interesses locais e a Comissão o organismo responsável por equilibrar os impulsos encontrados, com a ajuda de uma visão europeia de conjunto. Isso explicaria o caráter espúrio das modificações institucionais e o esforço constante pela “abertura” da arquitetura institucional ao exterior. Isso não se deu apenas através da criação de novas instituições (por exemplo, o Comitê das Regiões criado em 1992) e de novos sistemas para incentivar a participação direta de grupos de cidadãos no processo europeu de tomada de decisões, mas também através da proliferação de agências autônomas que, embora participando das decisões regulatórias com suas opiniões e seus estudos, não integram formalmente a arquitetura institucional da UE.

Enfim, convém recordar que as tentativas de interpretar a União Europeia como um sistema político autônomo deparam-se com uma realidade já consolidada, que assiste às instituições comunitárias dividirem seu poder com as de caráter nacional e local, segundo critérios que não são fixos, mas que diferem segundo a natureza constitucional do país membro, e em função das políticas em vigor. Essa intensa interconexão entre os diferentes níveis de poder acentua-se particularmente nas políticas de coesão social e territorial, em relação às quais a Comissão se mostra atenta para envolver os poderes nacionais e locais desde as primeiras etapas de formulação de programas a esse respeito, e para conferir-lhes também funções importantes no campo de verificação da eficácia das políticas, sobre a base do princípio de responsabilidade.

3. A Europa e suas fronteiras

Ao falar de fronteiras, não nos referimos apenas às de caráter geográfico, mas também àquelas que criam um “dentro” e um “fora”, que estabelecem limites entre “espaços de sentido”, segundo a bela expressão de Zaki Laïdi.⁶⁰

Stefano Bartolini e Maurizio Ferrera, utilizando instrumentos analíticos livremente extraídos do pensamento de Stein Rokkan e de Albert Hirschman, identificam nessa capacidade o traço distintivo da UE. Bartolini, especificamente, publicou em 2005 um texto complexo no qual tentou aplicar à União Europeia a ideia de Rokkan da construção do Estado através de práticas de diferenciação do espaço nacional, segundo as dimensões militar-administrativa, econômica e cultural. No texto citado, o autor aborda Hirschman ao referir-se à UE como um “cenário político”, no qual os atores compartilham a consciência de encontrarem-se “constrangidos por uma *network* de interações mútuas” que tornam impossível ou inútil a opção de *exit*, pelo menos em alguns campos.⁶¹ Bartolini concentra sua atenção em três dinâmicas: formação de um centro (*centre formation*), construção do sistema (*system building*) e estruturação política (*political structuring*). Com

60. LAÏDI, Zaki (dir.).

Géopolitique sur sens, Paris, Desclée de Brouwer, 1998.

61. BARTOLINI, Stefano.

Restructuring Europe. Centre formation, System Building, and Political Structuring between the Nation State and the European Union, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 27. Consulte também FERRERA, Maurizio. “European integration and national citizenship. Changing Boundries, New Structuring?,” In: *Comparative Political Studies*, vol. 36, n.6, August 2003, pp. 611-652.

a evolução dessas dinâmicas, um sistema originalmente orientado à formação de um mercado comum cedeu espaço, paulatinamente, a um cenário político cujas fronteiras internas foram trasladadas ao exterior, isto é, situadas entre o próprio sistema político e o resto do mundo. A união aduaneira e a criação do euro não são senão os dois exemplos mais impactantes desse *boundary building* (para fora). Por outro lado, tanto a política de concorrência como as tentativas de homogeneizar o mercado de trabalho (igualdade de remuneração para homens e mulheres, por exemplo), seriam mostras de *boundary removing* (para dentro).

A expansão territorial, acompanhada por uma centralização legal e uma interpenetração das estruturas burocráticas e institucionais locais, nacionais e comunitárias é, na visão de Bartolini, uma função chave da *centre formation*. Quais foram seus critérios de realização no âmbito da União, e quais suas etapas mais importantes?

Do ponto de vista econômico existem dimensões “ótimas” de um mercado, isto é, dimensões sobre as quais as vantagens decorrentes do maior tamanho não são suficientes para contrabalançar as desvantagens. No entanto, a coisa é muito diferente no terreno político. A dimensão de um sistema político não está sujeita a regras “naturais”, mas depende dos objetivos propostos pelo próprio sistema e de sua própria natureza. Por exemplo, Jean-Jacques Rousseau, cidadão de Genebra, era um partidário apaixonado dos pequenos Estados, a seu critério menos submetidos à razão de Estado, e mais aptos ao cultivo das virtudes cívicas de seus cidadãos.⁶² Ao contrário, James Madison, um dos patriarcas de um Estado imenso, divisava nas pequenas comunidades o perigo de que uma “facção” reduzida, ao alcançar a maioria, talvez por meio de manobras duvidosas e com candidatos indignos, conseguisse impor seus interesses particulares sobre o bem comum, sem que a presença de uma multiplicidade de grupos distintos pudesse neutralizar sua influência.⁶³ Enfim, Kant, em seu *Projeto para uma paz perpétua*, indicava que a dimensão adequada da confederação que, segundo sua visão, constituía o único caminho para pôr fim à luta hobbesiana entre Estados seria nada menos que a do mundo inteiro. Enquanto um único Estado permanecer excluído do *foedus pacificum* todos os demais estarão obrigados a manter forças armadas para prevenir a eventualidade de um ataque armado.⁶⁴

Se, conforme declara o documento fundador da Comunidade, o memorando Schuman de 1950, e reafirmam todos os preâmbulos dos tratados comunitários (inclusive o artigo 3º do Tratado de Lisboa⁶⁵), a finalidade das Comunidades é a paz, não haveria então, na visão kantiana, necessidade de estabelecer limites ao ingresso de membros, principalmente se, como deduz-se do texto do mesmo artigo, a paz a que a Europa aspira não é somente a passível de existência entre seus integrantes, mas a paz do mundo inteiro.⁶⁶

62. Sobre a problemática do Estado de dimensões reduzidas na filosofia política iluminista, consulte BAZZOLI, Maurizio. *Il piccolo stato nell'età moderna: studi su un concetto della politica internazionale tra XVI e XVIII secolo*, Milão, Jaca Book, 1990.

63. Trata-se do célebre artigo de James Madison (Publius), “El Federalista n. 10”, In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist* [1788]; o texto completo dessa obra, na edição Gideon de 1818, está disponível em <http://oll.libertyfund.org/?option=com_staticxt&staticfile=show.php?title=788>.

64. Immanuel Kant, *Sobre la paz perpetua*, Madri, Editorial Tecnos, 1998 [ed.orig. 1795].

65. Art.3.1. TUE: “A União tem por objetivo promover a paz, os seus valores e o bem-estar dos seus povos”.

66. Art. 3.5. TUE: “Contribui para a paz, a segurança, o desenvolvimento sustentável do planeta, a solidariedade e o respeito mútuo entre os povos, o comércio livre e equitativo, a erradicação da pobreza e a proteção dos direitos do Homem, em especial os da criança, bem como para a rigorosa observância e o desenvolvimento do direito internacional, incluindo o respeito dos princípios da Carta das Nações Unidas”.

No entanto, a esse afã universalista opõe-se uma aguda consciência por parte dos países europeus do caráter conflituoso de sua herança colonial.

De fato, o processo de ampliação envolveu países genericamente definidos como “europeus”, detendo-se na invisível barreira oriental que, segundo muitos, ainda separa os países de tradição democrática dos de tradição autoritária, sem chegar, em realidade, a separar o mundo de Emma Bovary do de Ana Karenina ou do de Raskolnikov. Essa dinâmica de expansão alcançou uma velocidade vertiginosa depois do final da Guerra Fria, em consonância com a fragmentação da União Soviética e de seu sistema. A Comissão Prodi, preocupada em conferir profundidade institucional, credibilidade política, viabilidade econômica e coesão social a uma comunidade comprometida com um processo de ampliação apaixonante mas extenuante, lançou em 2003 a ideia de uma política de vizinhança, orientada à imposição de limites à expansão territorial da União e, ao mesmo tempo, ao favorecimento de sua osmose com os territórios limítrofes. A ideia básica era estabelecer relações especiais com aquelas zonas, algumas euro-asiáticas, outras mediterrâneas e do Oriente Médio, que tinham sido excluídas das últimas ampliações da UE.⁶⁷ O Tratado de Lisboa reúne os conceitos sugeridos por Prodi no parágrafo em que prevê que “a União desenvolve relações privilegiadas com os países vizinhos, a fim de criar um espaço de prosperidade e boa vizinhança, fundado nos valores da União e caracterizado por relações estreitas e pacíficas, baseadas na cooperação”.⁶⁸ Se hoje fala-se dos Balcãs e da Turquia como a próxima fronteira da Europa,⁶⁹ já não são tantos os que, como o partido radical transnacional, planejam ampliar a UE até abarcar Israel e a Palestina, como meio de resolver dentro de um marco de supranacionalidade o mais espinhoso dos problemas existentes na bacia do Mediterrâneo.

São muitos, ao contrário, os que ainda acreditam na possibilidade de estabelecerem-se relações igualitárias entre os Estados, sem que se lance mão da prepotência do poder militar ou econômico para obter benefícios. São muitos também os que acreditam que o uso da força para resolver questões entre os Estados é desfuncional e veem na UE um modelo de “potência civil”⁷⁰, empenhada na difusão de seu sistema de regionalismo por todo o mundo, e comprometida em conjugar democracia interna e mercado regional.

Não é possível resumir em simples categorias as ampliações protagonizadas pela União Europeia a partir da primeira e muito discutida de 1973, através da qual passaram a fazer parte das Comunidades Europeias três países: Grã-Bretanha, Irlanda e Dinamarca. Cada ampliação teve, com efeito, uma história própria, e cada um dos países “europeizou-se” segundo tempos e modalidades próprios. Radica-se aí a fortaleza e, em parte, também a fragilidade da União, respeitadora das diferenças nacionais e das culturas políticas que a integram. Os limites desse respeito encontram-se fixados no artigo 2º do TUE, cujo texto expressa:

67. Wider Europe-Neighborhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, COM (2003), 104 final, 11 March 2003; consulte DEVUYST, Y. *The European Union Transformed, Community Method and Institutional Evolution from the Schuman Plan to the Constitution for Europe*, Bruxelas, Peter Lang, 2006 [1 ed. 2002], pp. 191-195.

68. Artigo 8.1. TUE.

69. A Croácia entrará na UE em 2013 como 28º país membro.

70. TELÒ, Mario. *L'Europa potenza civile*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres.

O respeito a esses valores é o principal requisito exigido não somente da UE, que pode ser chamada a responder por seu incumprimento, mas dos Estados que desejem entrar na UE,⁷¹ e de qualquer Estado que já faça parte da UE. Nesse último caso, um membro pode ser chamado a responder pela violação “grave e persistente” de qualquer um deles e castigado com a suspensão de determinados direitos, entre eles o de votar no Conselho (art. 7º TUE).

Seguramente a ampliação mais controvertida foi a que implicou a entrada da Grã-Bretanha. Não apenas por ter sido vetada duas vezes pelo general de Gaulle, mediante um estilo polêmico e pouco cerimonioso, em 1961 e 1967, mas também pela qualidade da participação desse país. A qualidade vincula-se tanto à tradicional desconfiança dos britânicos em relação a seus vizinhos continentais como a uma série de peculiaridades econômicas, sociais e políticas do país, baseadas em suas vicissitudes históricas. A Grã-Bretanha é, primeiramente, o país da Carta Magna e da Revolução Gloriosa, onde a antiga tradição dos direitos civis associou-se, a partir de 1688, à dos direitos políticos. O Parlamento, que com a ajuda de Guilherme de Orange destronou Jacob II, o último rei católico da Inglaterra, aprovou, no ano seguinte ao da revolta, uma *Bill of Rights* que impunha limites imprescindíveis ao soberano (impossibilidade de impor impostos, de abolir leis e de manter um exército permanente, entre outras) e instituía outros direitos igualmente imprescindíveis ao Parlamento (por exemplo, a liberdade de expressão ante o Parlamento e a realização regular de eleições) que até os dias de hoje regulam a vida civil e política do país.

A Grã-Bretanha não é apenas a pátria de John Locke, mas também a de Adam Smith, cujos ensinamentos ganharam fama durante os debates promovidos pela escola de Manchester (John Bright e Richard Cobden) no início do século XIX. A partir da abolição das *Corn Laws* que até 1846 protegeram os produtores nacionais de cereais, a Grã-Bretanha viu afirmarem-se alguns fenômenos que só muito mais tarde se consolidariam na Europa Continental: o cercamento da terra produtiva, a urbanização e a industrialização. Como resultado, no momento do desenvolvimento das Comunidades Europeias os camponeses representavam menos de 5% da população ativa (enquanto ainda representavam entre 35% e 40% na Itália e entre 24% e 30% na França). Não é de se espantar, então, que a Grã-Bretanha, que não recebia dela benefício, tenha sido sempre contrária à PAC, e não tenha moderado suas críticas até que, sob as pressões e a explícita insistência de Margaret Thatcher (*“I want*

71. Em 1993, em vista das numerosas solicitações de adesão recebidas, o Conselho Europeu reunido em Copenhague definiu três critérios de admissão que, ao passarem a vigorar mediante a individualização de parâmetros concretos, deviam ser adotados como guia para a adesão de qualquer Estado. São eles: a presença de instituições estáveis capazes de garantir a democracia, o Estado de direito, os direitos humanos, o respeito pelas minorias e sua proteção; a existência de uma economia de mercado em funcionamento, com capacidade para suportar as pressões competitivas no interior da União; a capacidade de incorporar o *acquis communautaire*, vale dizer, cumprir as obrigações decorrentes da adesão, tanto em termos de capacidade de recepção das normas como de capacidade de adequação aos objetivos da União. Consulte o glossário da União Europeia disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/index_a_it.htm>.

my money back”, (“quero meu dinheiro de volta”), ficasse decidido que parte de suas contribuições ao orçamento comunitário lhe seria devolvida.

Do mesmo modo, também não se pode esquecer a importância da tradição imperial do país que com seus bancos, seus investimentos, sua frota e seu comércio protagonizou de forma indiscutível a globalização do final do século XIX. A Grã-Bretanha nunca escondeu que pretendia ter um horizonte de interesses mais amplo do que o de seus vizinhos europeus, nem que privilegiaria suas relações com os Estados Unidos e com a Commonwealth, acima das que a uniam à Europa Continental. Ao mesmo tempo, sua política exterior, sob a mão firme do *Foreign Office*, nunca se afastou da tradicional busca do equilíbrio de poder. Por isso é que Bevin, ao considerar ameaçadora a política de Stalin, preocupou-se em enfrentar a União Soviética contrabalançando sua presença na Europa com a dos Estados Unidos, e juntos fundaram o Tratado do Atlântico Norte, um pacto militar dos mais tradicionais.

Por que então a Grã-Bretanha, ou melhor, alguns de seus políticos, aproximaram-se das Comunidades já no início dos anos 1960, após terem tentado impedir sua formação? A resposta foi dada pelo próprio Harold Macmillan (1894-1986), primeiro-ministro de 1957 a 1963. Não é a guerra nuclear com a Rússia que me assusta, escreveu a um colaborador próximo em 1960, nem a tarifa externa comum. São os discursos sobre investimentos de capital norte-americano, sobre economias de escala e sistemas modernos de produção que circulam na Comunidade, que (do ponto de vista inglês) ameaçam retirar os países continentais de seu atraso, mantido pelo protecionismo, pelos preços altos e pela inflação. Era, portanto, a perspectiva de uma Europa moderna e eficiente, capaz de concorrer com a Grã-Bretanha, que atemorizava Macmillan. Já naquela época pensava em uma possível “infiltração” nas Comunidades a fim de diluir, a partir do seu interior, seu significado político e trabalhar pela sua redução a uma empresa comercial.⁷²

Por outro lado, é importante lembrar que, depois de terem se manifestado repetidas vezes contra o domínio exercido pela burocracia da Comissão Europeia, os britânicos encontraram um jeito de exercer grande influência sobre sua atuação. Não foi apenas o fato de, como lembrava Marjolin, a Comissão “ter deixado de falar francês” nos anos 1970. Nos anos 2000, ela passou por uma reforma interna, desferindo um duro golpe na cultura burocrática dominante, de matriz monnettiana, ao introduzir métodos de gestão característicos de uma empresa privada, apoiados na capacidade de gestão e não na competência nas matérias, e mais na indiferença dos funcionários do que em sua paixão. Até que ponto esse sistema é compatível com a administração de uma instituição pública destinada a promover “o interesse geral” (art. 17 TUE) vem a ser o tema de uma discussão que, embora limitada a um grupo reduzido de pessoas, parece não perder o vigor.

72. Trata-se do memorandum conhecido como “Joanna Southcott’s Box”, enviado por Macmillan a Bishop em 31 de julho de 1960; citado em SEBESTA, L. *Alleati competitivi, Origini e sviluppo della cooperazione spaziale fra Europa e Stati Uniti. 1957-1973*, Bari-Roma, Laterza, 2003, p. 116.

As ampliações efetivadas nos anos 1980 tinham um selo político: através delas foram incorporados a Grécia em 1981, Portugal e Espanha em 1986, todos após o retorno à democracia. As comunidades ofereceram a esses países um quadro de estabilidade e credibilidade que lhes permitia empreender sua própria modernização econômica e democratização institucional. Os últimos dois países citados passaram a fazer parte do agrupamento europeu em um momento delicado, de mudança do *modus operandi* das Comunidades, coincidindo com a conclusão do sistema do Mercado Único (Objetivo 1992) e com a criação dos fundos estruturais. Os três novos Estados, com renda *per capita* muito inferior à média comunitária, foram grandes beneficiários desses fundos. O auge de suas economias foi facilitado não apenas pela expansão de seus mercados, para os quais a Grécia, por exemplo, não tem grande coisa para exportar, mas, principalmente, pela disponibilidade de capitais privados ocorrida com a liberalização de 1990: a mesma disponibilidade que 20 anos depois deixaria de joelhos seus respectivos orçamentos nacionais.

Uma ampliação inesperada e jubilosa, embora não isenta de ressentimento, foi a da República Democrática Alemã, absorvida pela República Federal da Alemanha em 1990, sob a forma de cinco novos *Länder*. O robustecimento geopolítico da República Federal não acompanhou seu grau de desenvolvimento econômico, ressentindo-se da necessidade de acudir uma economia estancada, como era a da ex-Alemanha Oriental. O processo de reunificação foi recebido com preocupação pela União Soviética e por alguns outros países europeus, principalmente a França. No entanto, muitos observadores viam no Tratado de Maastricht e nas regras de início de funcionamento da União Econômica e Monetária uma maneira de “conter” a Alemanha, e de contrabalançar sua preponderância econômica e demográfica na Europa.

A adesão da Áustria, da Finlândia e da Suécia (1995) constituiu o episódio de ampliação menos controvertido da história da UE. Esses membros da *European Free Trade Area* (EFTA), uma área de livre intercâmbio criada pela Grã-Bretanha como alternativa à CEE, já vinham se aproximando da Comunidade por meio de acordos de liberalização do comércio e planos de cooperação em temas de meio ambiente e de pesquisa e desenvolvimento desde os anos 1970. Em 1994, a EFTA e a UE criaram um Espaço Econômico Europeu, através do qual estendia-se o programa do Mercado Único à primeira, sem que seus integrantes pudessem tomar parte nas decisões. Uma vez alcançado esse ponto, tornou-se conveniente para os três países entrar diretamente na União, que por sua vez viu-se beneficiada pela presença de países com culturas de políticas públicas extremamente avançadas em matéria de educação científica (Finlândia),⁷³ em temas de *welfare* (Suécia)⁷⁴ e na prática do neutralismo (os três, embora a Suécia parcialmente).

Em 2004, ingressaram na União Europeia outros dez países: Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia, República

73. A Finlândia é famosa pelos excelentes resultados obtidos nas avaliações do Pisa (*Programme for International Student Assessment – Programa Internacional de Avaliação de Estudantes*), um projeto lançado em 1997 pela Organização Europeia para a Cooperação e Desenvolvimento, para avaliar a cada três anos os sistemas educativos em todo o mundo com base no desempenho dos jovens em áreas-chave (leitura, matemática e ciências). Disponível em: <<http://www.oecd.org/pisa/>>.

74. A Suécia é o país de gasto público mais elevado como percentual do produto interno bruto (68,8%), o que não parece impactar seu desempenho econômico; RODRIK, D. *Has globalization gone too far?*, cit., p. 50.

Tcheca e Hungria. Em 2007 houve também a entrada da Bulgária e da Romênia e, em 2013, a da Croácia. Persistia como pano de fundo a promessa do Conselho de Helsínki (1999) de considerar a Turquia candidata ao ingresso.

Esse *big bang* foi um desafio com características de uma autêntica revolução, dentro da UE e nos países que passaram a fazer parte dela e demonstrou a força de atração do modelo europeu, precisamente nos momentos em que as mudanças radicais em seu conteúdo, cujas origens tratamos de delinear na primeira parte deste artigo, amadureciam. Ao mesmo tempo, colocou à prova a solidez institucional e política da UE, socavada pelo drástico aumento do número de seus membros. Em sua condição de candidatos, os países finalmente aceitos comprometeram-se desde o início com uma densa rede de relações e programas que tinham por objeto sua transformação política (democratização) e econômica (liberalização).

O processo foi acelerado pela aprovação dos chamados critérios de Copenhague de 1993, sobre os requisitos necessários para que um Estado pudesse vir a fazer parte da UE. A elaboração de tais princípios atendia não apenas à exigência de tornar menos discricionária a adesão de novos membros, mas também a de que os novos membros coincidisse em um modelo de democracia liberal.

Esses países teriam que transplantar para sua estrutura interna, em um intervalo muito curto, uma enorme massa de atos normativos que constituem o *acquis communautaire*, gerados pela UE e já metabolizados por seus membros ao longo de 50 anos de história. Em termos numéricos, estamos falando de 5.000 peças, registradas em nada menos do que 80.000 páginas de textos legais entre regulamentações, diretivas e outras disposições menores que então compunham a parte legal e administrativa do *acquis*.⁷⁵ A incorporação de um acervo normativo comum tão amplo e tão complexo foi facilitada pela entrada em vigor de acordos bilaterais de parceria e de programas de ajuda financeira para acompanhar a adesão.⁷⁶ Nas palavras de Liborio Mattina, “através das parcerias, a Comissão colocou em prática um mecanismo inédito de monitoramento, que lhe permitiu manter o controle dos temas com os quais os candidatos se comprometiam, desde sua formulação até sua execução”.

Quais foram os mecanismos dessa condicionalidade, isto é, da tentativa de influir no avanço da democracia através de pressões externas? A Comissão realizou intervenções muito amplas e detalhadas, relativas a âmbitos cruciais da soberania, como o sistema judiciário, os sistemas de segurança interna e os de controles fronteiriços. Em cada um desses âmbitos a UE defrontou-se com sensibilidades políticas diferentes e com culturas nacionais muito distintas. Em um dos âmbitos analisados por Mattina, o jurídico, a prioridade esteve voltada para medidas como a melhoria das infraestruturas e a harmonização legislativa, que não implicaram intervenção em temas essenciais do desenvolvimento político e civil do país, como a reforma da magistratura e que, por conseguinte, não suscitaram problemas políticos.⁷⁷

75. MATTINA, Liborio. “La riforma delle istituzioni”; In: Id. (a cura di), *La sfida dell'allargamento. L'Unione europea e la democratizzazione dell'Europa centro-orientale*, Bolonha, Il Mulino, 2004, p. 92.

76. Durante o período de 2000-2006 entraram em vigor três instrumentos financeiros específicos: o PHARE e o SAPARD para as medidas de reforma estrutural da agricultura, e o ISPA para o desenvolvimento infraestrutural em matéria de ambiente e transportes. Vale lembrar que junto a esses programas a UE desenvolveu outros, destinados a acompanhar a aproximação de países candidatos com requerimentos específicos, como Turquia e os Estados da região balcânica. No período de 2007-2013, os três instrumentos financeiros citados foram unificados no IPA, que abrange as áreas de *institution-building*, de cooperação transfronteiriça, desenvolvimento regional, recursos humanos e áreas rurais.

77. MATTINA, L. “La riforma delle istituzioni”; cit., p. 93 e p. 100. Para questões relacionadas à transformação desses países no âmbito jurídico, consulte também JUBERIAS, Carlos Flores. *De la Europa del este al este de Europa. Actas del IV Encuentro español de estudios sobre la Europa oriental*, Valencia, Universitat de València, 2006.

Ao mesmo tempo, as carências detectadas nesse campo em alguns dos países tiveram e ainda têm um efeito debilitador sobre a qualidade da democracia nesses países. O tema continua em aberto, o que impede uma valoração plenamente positiva das consequências da ampliação sobre a estabilização democrática desses países. A sábia conclusão de Mattina é que, de qualquer forma, a UE não teria podido intervir em áreas tão delicadas do pacto político e social interno que rege cada democracia; não somente por questões de oportunidade política, mas também porque numerosas experiências históricas demonstraram a impossibilidade de transformação de uma sociedade através da importação de ideias e instituições. Por isso, o autor citado, tenta resumir os resultados da condicionalidade ampliando sua análise a fim de alertar sobre os perigos de uma visão simplificadora dos processos de democratização, que não considere a “disparidade frequentemente observada, nas novas democracias, entre os ‘procedimento’ e as ‘realizações’ das instituições democráticas, isto é, entre suas formas e seus conteúdos”⁷⁸.

A evolução da situação política de alguns desses países parece confirmar a importância de voltarmos nosso foco para os aspectos substantivos da passagem à democracia, levando-nos a considerar também o outro requisito exigido pela UE para abrir suas portas a novos membros: o econômico. O objetivo é identificar a presença de possíveis vínculos entre as dificuldades para a estabilização democrática e o modelo econômico vigente. Na falta de análises empíricas sobre esse aspecto que se encontrem em idiomas que me sejam acessíveis, resta-me apenas sugerir alguns temas de reflexão sobre o controvertido assunto da conversão dos países da Europa Centro-oriental ao liberalismo econômico, e sobre as possíveis consequências políticas de tal processo.

A passagem à economia de mercado, embora tenha seguido caminhos distintos segundo os diferentes países, foi marcada por algumas características comuns: especialmente pela privatização dos meios de produção e dos serviços, pelo desmantelamento das prestações sociais e pela abertura comercial. Tal abertura, mesmo acompanhada de ajudas financeiras significativas por parte da União Europeia⁷⁹ e por empréstimos do Banco Europeu de Investimentos e de outras instituições financeiras internacionais, caracterizou-se pelo grande protagonismo dos operadores econômicos e financeiros privados (numa primeira etapa, especialmente alemães)⁸⁰. Houve, em especial, intensos fluxos de investimento estrangeiro direto, em busca de rendimentos altos e seguros. Os baixos níveis salariais e as condições fiscais favoráveis garantiam margens elevadas de lucros, enquanto a perspectiva de ingresso na UE se convertia em um importante fator reassegurador da estabilidade nesses países. Muitos deles converteram-se em sedes de empresas multinacionais nos anos 1990 e tiveram excelentes resultados em termos de taxa de crescimento das exportações de produtos manufaturados e de alta tecnologia. No entanto, uma análise um

78. MATTINA, L. “Introduzione”, In: Id., *op. cit.*, pp. 11-35, especialmente p. 22.

79. Nessa circunstância falou-se de um tipo de Plano Marshall, mas o montante previsto, 75 bilhões de euros segundo estimativa da Comissão, era muito menor do que o do programa original.

80. A descrição a seguir foi extraída de KATTEL, Rainer. “Esos veinte años: integración y desintegración en Europa del Este”, In: *Puente@Europa*, vol., X, n.1, junio 2012, pp. 65-76; consulte também os trabalhos publicados no site da Universidade Tecnológica de Tallinn (Estônia), disponíveis em: <http://technologygovernance.eu/eng/the_core_faculty/working_papers/>.

pouco mais profunda da natureza dos processos produtivos, permite observar que a produção dos elos situados nesses países, apesar de incluída nas estatísticas como produtos de alto conteúdo tecnológico, correspondia frequentemente a componentes muito simples de artigos fabricados em outros países (por exemplo, as telas táteis dos *iphones*). Por essa e por outras razões, frequentemente a presença de multinacionais não levou a um derrame tecnológico em nível local. Ao passo que, à repentina liberalização dos preços e dos mercados correspondeu “uma acelerada desindustrialização e primarização das empresas industriais, ou inclusive a destruição de muitas empresas de sucesso”.⁸¹

Por outro lado, a abundante oferta de crédito por parte das instituições financeiras estrangeiras que havia satisfeito, a curto prazo, as necessidades dos consumidores e dos investidores locais, enfraqueceu, a longo prazo, sua situação patrimonial. Esses empréstimos, negociados com frequência em moeda estrangeira, ficaram submetidos aos riscos do mercado e, especialmente, à valorização da moeda em que haviam sido pactados.

Consequentemente, os países da Europa Central e Oriental experimentaram um forte crescimento das exportações, acompanhado todavia de um escasso incremento da produtividade. Por dependerem estreitamente da marcha da economia dos países que importavam seus produtos, viram-se afetados de quebra pelo surgimento da crise entre seus clientes, e responderam a isso com políticas de restrição do gasto público, que, por sua vez, estão levando, exatamente como acontece nos países do Oeste Europeu, a um aumento das desigualdades.

É significativo observar que o entusiasmo pró-europeu da opinião pública nos países da Europa Centro-oriental, muito vivo nos primeiros anos de democracia, foi se enfraquecendo à medida que as populações experimentavam as consequências desse modelo, e afirmava-se politicamente uma geração para a qual os direitos civis e políticos eram tidos como certos. Esse retrocesso da eurofilia traduziu-se em baixos percentuais de votantes nas primeiras eleições europeias das quais essas populações participaram, as de 2004 e 2009. As proporções de votantes foram especialmente baixas na Eslováquia (19,64% em 2009), na Lituânia (20,98% em 2009) e na Polônia (24,53% em 2009).⁸²

O “modelo europeu” ao qual esses países se submeteram é muito diferente daquele criado e vivenciado por seus vizinhos ocidentais quando do surgimento das Comunidades e durante seu primeiro desenvolvimento. A exigência de “moralização” do capitalismo, com sua adaptação às exigências sociais (de equidade, mas também de coesão e ordem), parece ter cedido espaço atualmente a seu oposto, a exigência de adaptação da sociedade aos requerimentos do capitalismo.

A sobrecarga experimentada pelos Estados, que os observadores mais sensíveis já haviam detectado desde os anos 1970, facilitou a tentativa de imposição de uma “utopia do mercado” que, no caso dos países da Europa Central e Oriental, viu-se legitimada pela desconfiança ideológica de muitos cidadãos

81. *Ibidem*, p. 70.

82. Disponível em: < [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/Turnout-\(1979-2009\).html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/Turnout-(1979-2009).html)>.

no Estado, identificados com a política antiliberal dos regimes comunistas. Ao mesmo tempo, os valores igualitários que constituíam a base do que Carr chamou de a segunda tradição de emancipação europeia (a Revolução Bolchevique)⁸³ caíram no descrédito, em consequência dos péssimos resultados políticos e econômicos dos governos que os puseram em prática.

Portanto, essas sociedades, ao contrário das da Europa Ocidental nos anos 1950, chegaram à integração com uma postura ideológica muito forte em favor da liberalização; uma postura que foi muito útil para respaldar as transformações em curso na própria União Europeia, da qual algumas delas tornaram-se “melhores alunas”. Isso fez com que a integração experimentada até agora por essas sociedades fosse, em grande parte, diferente da primeira integração europeia, não apenas no que tange a seus mecanismos, mas, o que é muito mais importante, no que diz respeito a seu conteúdo real de emancipação.

§

83. CARR, Edward. *The twenty years' crisis, 1919–1939; an introduction to the study of international relations*, Londres, Macmillan, 1984 [1 ed 1939], pp. 226–227 [trad. ao espanhol: *La crisis de los veinte años (1919–1939), Una introducción al estudio de las relaciones internacionales*, Madri, Ediciones de la Catarata, 2004].