

Folie à vingt-sept: alguns mitos sobre a União Europeia

Diego Santos Vieira de Jesus¹

Resumo

O objetivo deste artigo é problematizar e/ou qualificar alguns argumentos desenvolvidos sobre a União Europeia. Tais argumentos referem-se aos efeitos do aumento da interdependência sobre a integração na União Europeia, à partilha da autoridade e da influência no seu sistema decisório, ao poder dos tratados na definição de políticas e à racionalidade do processo de formulação da decisão. Sustenta-se que a interdependência não necessariamente produziu um conjunto inescapável de processos integracionistas e fatores políticos continuaram a definir a natureza e o ritmo do processo de integração. Ademais, ainda que fosse possível observar que estruturas, atores e processos políticos estivessem se orientando na direção da União Europeia, a extensão dessa orientação e das adaptações necessárias variou entre os Estados e dentro deles. As provisões dos tratados não garantiram que as políticas ocorressem, mas a falta de provisões não foi garantia de falta de desenvolvimento de políticas. A política na União Europeia não tendeu a ser completamente o resultado de um modelo racional de formulação da decisão.

Palavras-chave: União Europeia; integração regional; soberania; interdependência.

Folie à vingt-sept: some myths about the European Union

Abstract

The aim of this article is to discuss and / or qualify arguments related to the effects of increased interdependence on European Union's integration, the sharing of authority and influence in the decision-making system of the European Union, the power of treaties in the definition of policies and the rationality of the decision making process. It is argued that interdependence does not necessarily produce a set of inescapable integrationist processes, and political factors continue to define the nature and pace of the integration process. Moreover, even though it is possible to observe that structures, actors and political processes were moving toward the direction of the European Union, the extent of this reorientation and the necessary adjustments varied among states and within them. The treaty provisions did not ensure that policies occurred, but the lack of provisions did not guarantee lack of policy development. Politics in the European Union did not tend to be the result of a completely rational model formulation of the decision.

Key words: European Union, regional integration, sovereignty, interdependence.

1 Doutor em Relações Internacionais, docente da Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio (IRI / PUC-Rio) e da Escola Superior de Propaganda e Marketing do Rio de Janeiro (ESPM-RJ). Contato: dsvj@infolink.com.br

O texto foi produzido num momento em que a União Europeia contava com 27 membros. Prevê-se, em junho de 2013, que a Croácia tornar-se-á o vigésimo oitavo membro da União Europeia em julho de 2013.

Introdução

Muito se tem discutido a respeito da dinâmica e dos resultados da integração na União Europeia para seus Estados membros e para suas populações em face do quadro alarmante de crise que se abateu, desde o fim da década de 2000, sobre esse processo de integração regional. Ainda que o debate hoje seja intenso, foram desenvolvidas algumas ideias pouco problematizadas por atores e muitos especialistas envolvidos com o tema desde o início do processo de integração europeu na década de 1950. Muitos acreditaram que, uma vez que as elites estatais convergissem nas expectativas de benefícios oriundos da cooperação regional, ter-se-ia um aumento do nível de interdependência dos Estados envolvidos e se gerariam novas demandas de cooperação, que levariam à criação de novas instituições para resolver problemas comuns (HURRELL, 1995, p.40-41). Outros apontaram que a autoridade e a influência no complexo sistema decisório da União Europeia são partilhadas por níveis múltiplos de governança entre vários atores que interagem em redes complexas, de forma que o Estado não mais monopoliza a formulação de políticas ou a agregação de interesses domésticos (KELSTRUP, 1998, p.38-40). Já outros defenderam que um conjunto de tratados determinou um amplo leque de políticas e que decisões resultaram de um processo racional de formulação de decisão. Porém, algumas dessas ideias podem ser questionadas ou, no mínimo, merecem algum tipo de esclarecimento ou qualificação em face da experiência da integração regional.

O objetivo deste artigo é problematizar e/ou qualificar os argumentos relacionados aos efeitos do aumento da interdependência sobre a integração, à partilha da autoridade e da influência no sistema decisório da União Europeia, ao poder dos tratados na definição de políticas e à racionalidade do processo de formulação da decisão. Desenvolvo quatro argumentos principais:

1. A interdependência não necessariamente produziu um conjunto inescapável de processos integracionistas, e fatores políticos continuaram a definir a natureza e o ritmo do processo de integração.
2. Ainda que seja possível dizer que estruturas, atores e processos políticos estejam se orientando na direção da União Europeia, a extensão dessa orientação e das adaptações necessárias variou entre os Estados e dentro deles.

3. Os tratados são vistos como principais determinantes da política da União Europeia, mas as provisões dos tratados não garantem que as políticas vão ocorrer. Porém, se as provisões dos tratados não são garantia de desenvolvimento de políticas, a falta de provisões não foi garantia de falta de desenvolvimento de políticas.
4. A política na União Europeia não tende a ser completamente o resultado de um modelo racional de formulação da decisão.

Tais argumentos serão explorados nas quatro seções seguintes. Nas considerações finais, indicarei como as dinâmicas exploradas no desenvolvimento desses argumentos apontam para desafios ao processo de integração europeu neste século.

Os efeitos da interdependência

No início do processo de integração europeu, inúmeros defensores da integração sugeriam que a Europa era uma entidade única e identificável, com a partilha de sentidos e valores. Entretanto, há muito idealismo nesta visão, que sugere que a transcendência das diferenças, divergências e conflitos entre os Estados fora uma marca da identidade baseada em interrelações entre geografia e desenvolvimentos socioeconômicos e políticos. Tal visão exagerou o quanto os Estados realmente cooperaram. Ainda que a integração econômica tivesse começado a acontecer desde o fim do século XVIII, conforme barreiras à atividade econômica dentro dos Estados eram eliminadas, não havia algo inevitável sobre a integração econômica entre Estados, nem uma relação clara com a integração política. No pós-Segunda Guerra Mundial, havia a confiança de que os Estados europeus poderiam trabalhar em esquemas conjuntos e a falta de confiança poderia ser eliminada. Em 1949, o Estatuto do Conselho da Europa foi assinado por representantes de dez Estados, mas o Conselho foi um desapontamento para quem esperava que ele servisse como base para um novo sistema de Estados na Europa Ocidental. Seus objetivos eram vagos, e a estrutura de formulação da decisão era essencialmente intergovernamental (NUGENT, 2010, p.7-10; FONTAINE, 2003).

Diante da determinação de proteger a Europa Ocidental em relação ao comunismo, os EUA ofereciam ajuda pautados na ideia de que o estímulo à cooperação entre Estados europeus ajudaria a impedir o avanço comunista. O compromisso político foi seguido da assistência econômica na forma do Plano Marshall em 1948 e da proteção militar com a OTAN a partir de 1949. Para Estados menores na Europa, que raramente exerciam

alguma influencia internacional e cuja existência era ameaçada por vizinhos maiores, as perspectivas de tal cooperação eram interessantes. Ademais, a URSS era percebida como a principal ameaça à democracia e à estabilidade na Europa Ocidental, de forma que não se poderia abrir vácuo político na Alemanha Ocidental que fosse coberto por comunistas. Os EUA tiveram papel importante ao difundir a visão de que o poder e a riqueza da Alemanha Ocidental poderiam ajudar a reduzir as contribuições de outros Estados para a defesa da Europa. A necessidade de incorporar a Alemanha Ocidental no *mainstream* da Europa Ocidental aliava-se à determinação do chanceler Konrad Adenauer em aceitar a incorporação. A Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE, futura OCDE), criada em 1948, teve os objetivos de administrar a ajuda norte-americana, encorajar políticas econômicas conjuntas e desencorajar barreiras ao comércio. As atitudes pós-guerra favoreceram a cooperação econômica entre os Estados da Europa Ocidental e ofereceram as bases para novas iniciativas, como a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). Contudo, não havia um acordo sobre a forma precisa que o novo espírito da cooperação deveria atingir. A guerra produziu novas realidades e mudou atitudes que permitiram virtualmente a todos os Estados reconhecer alguns aspectos comuns e interesses partilhados (FONTAINE, 2003; NUGENT, 2010, p.11-13).

Porém, é preciso uma visão cautelosa sobre os avanços já nesse momento. A interdependência, por exemplo, surgia do aumento do volume do comércio mundial, da internacionalização da produção – com grande papel das empresas multinacionais – e das flutuações e incertezas associadas às taxas de câmbio e aos arranjos monetários internacionais desde o início da década de 1970. Contudo, a interdependência não deve ser superestimada, uma vez que não necessariamente produziu um conjunto inescapável de processos integracionistas e que fatores políticos continuaram a definir a natureza e o ritmo do processo de integração. Ademais, havia diferenças nos julgamentos dos governos da Europa Ocidental sobre se, em quais circunstâncias e de que formas a cooperação e a integração serviriam aos interesses estatais. A Alemanha Ocidental e a Itália estavam interessadas em se restabelecer no *mainstream* europeu. O Reino Unido não via muitos motivos para maior aproximação com Estados da Europa Ocidental em face de sua ligação com os EUA e a Comunidade Britânica. Portugal e Espanha tinham governos militares e foram excluídos dos desenvolvimentos integracionistas mais formais. Assim, o avanço estava longe de ser coerente ou ordenado. Havia pouco interesse no fim da década de 1940 e início da década de 1950 em organizações que fossem além da cooperação intergovernamental na direção da integração supranacional. Os esquemas

mais ambiciosos do pós-guerra inicialmente envolveram um número limitado de membros (NUGENT, 2010, p.13-15).

Robert Schuman, o ministro dos Negócios Estrangeiros francês, retomou uma ideia originalmente lançada por Jean Monnet e, na década de 1950, propôs a criação de uma autoridade comum sob a qual se colocava a produção de carvão e de aço de Estados outrora inimigos. Mais especificamente, ele propunha que a França e a Alemanha Ocidental pusessem em comum os seus recursos de carvão e de aço numa organização aberta aos outros Estados da Europa. Dentre as bases constitutivas, está o Tratado de Paris de 1951, que cria a CECA com os objetivos de organizar a livre circulação do carvão e do aço, bem como o livre acesso às fontes de produção. Os Estados membros estavam sujeitos a órgãos supranacionais cujas competências se limitavam aos domínios do carvão e do aço, embora dispusessem, nesses domínios, do poder de adotar decisões e de as impor àqueles Estados. Os Tratados de Roma de 1957 criaram a Comunidade Económica Europeia (CEE) e Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM). A primeira buscava a integração pelo comércio, tendo em vista a expansão económica, e apontava para a criação de um mercado comum e uma união aduaneira, além de prever políticas comuns em agricultura, comércio e transportes. A EURATOM visava a contribuir para a formação e o crescimento da indústria nuclear europeia, velar para que todos os Estados membros pudessem se beneficiar do desenvolvimento da energia nuclear e garantir segurança. Uma tentativa de “federalismo parcial” pós-Tratado de Paris – a Comunidade Europeia de Defesa de 1952 – previa a constituição de exército comum europeu colocado sob a autoridade um ministro de Defesa europeu e cujos contingentes seriam fornecidos pelos Estados membros. O projeto não foi aprovado pela Assembleia Nacional Francesa, sendo visto como de inspiração federalista. A prioridade foi assim deslocada para a realização dos objetivos económicos imediatos (CAMARGO, 2004, p.78; FONTAINE, 2003).

Desde então, a integração se desenvolveu não só horizontalmente com a disseminação geográfica crescente da União Europeia pela adesão de novos membros, mas verticalmente com o aprofundamento por meio do desenvolvimento dos tratados e das políticas. O maior conjunto de revisões dos Tratados Fundadores foi o Ato Único Europeu (1986), que continha algumas provisões de organização, outras destinadas a dar uma maior liberdade de ação quanto a algumas políticas e outras alterando aspectos da formulação da decisão. A capacidade do Conselho de Ministros – forma mais frequente pela qual é chamado o atual Conselho da União Europeia – de tomar decisões por

votação por maioria qualificada foi fortalecida com o objetivo de capacitar a Comunidade Europeia a aprovar legislação que seria necessária para dar efeito ao objetivo de completar o mercado interno até dezembro de 1992. Ao fazer algo com relação ao déficit democrático, a influência do Parlamento Europeu – nome que a Assembleia passou a adotar a partir de 1962 – foi fortalecida com a criação de um processo legislativo de dois estágios para algumas propostas. O Tratado de Maastricht (1992) criou a nova organização da União Europeia, baseada em três pilares: as Comunidades Europeias, Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e Justiça e Assuntos Internos (JAI). Ele ofereceu procedimento e cronograma para a constituição da União Econômica e Monetária (UEM) com uma moeda única em termos políticos. Em termos institucionais, ele ampliou a provisão de votação por maioria qualificada no Conselho de Ministros e criou um novo processo legislativo – a codecisão –, que, pela primeira vez, deu ao Parlamento Europeu o poder de veto sobre algumas propostas legislativas (NUGENT, 2010, p.27-28; GRIECO, 1995, p.21).

O Tratado de Amsterdã de 1997 trouxe ajustes na composição das instituições da União Europeia na preparação para o alargamento. Sua maior contribuição ao aprofundamento político foi o fortalecimento da capacidade de formulação da decisão da União Europeia em certas esferas do JAI. Quanto ao aprofundamento institucional, ele ampliou o processo de codecisão a mais esferas políticas. O Tratado de Nice de 2001, limitado propositalmente em seu escopo, procurou lidar com pontos remanescentes do Tratado de Amsterdã, fazendo mudanças na composição das instituições da União Europeia e nos pesos e procedimentos de votação no Conselho de Ministros a fim de permitir que a União Europeia absorvesse os Estados que faziam solicitações de adesão, sem minar a capacidade da União Europeia de funcionar de maneira toleravelmente eficiente. O Tratado de Lisboa de 2007 trouxe a nova posição de presidente do Conselho Europeu e uma posição mais unificada e identificável, o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. Anteriormente, o Tratado Constitucional Europeu enfrentou dificuldades na ratificação por causa do uso de elementos constitucionais. Dois membros fundadores – Holanda e França – rejeitaram o Tratado Constitucional em referendos na metade de 2005. O Tratado de Lisboa removiu os aspectos simbólicos controversos do Tratado Constitucional, mas mantinha muitos de seus conteúdos intactos. O Tratado de Lisboa foi rejeitado num referendo na Irlanda em 2008, mas foi aprovado num segundo em 2009 e entrou em vigor em dezembro do mesmo ano (NUGENT, 2010, p.28-29).

Em 2012, acertou-se um conjunto de medidas para ajudar a promover o crescimento e o emprego na União Europeia, assegurando ao mesmo tempo a estabilidade financeira e a consolidação orçamental. 25 dos 27 Estados membros aprovaram um novo **Tratado sobre a Estabilidade, a Coordenação e a Governança na União Econômica e Monetária**, que procura reforçar a disciplina orçamental e instituir sanções mais automáticas e uma supervisão mais rigorosa por meio da introdução da regra do orçamento equilibrado. Reino Unido e República Tcheca ficaram de fora. Aprovou-se também o **Tratado que cria o Mecanismo Europeu de Estabilidade**, um dispositivo de segurança permanente, dotado de uma ampla gama de instrumentos e de uma base financeira sólida, para salvaguardar a estabilidade financeira. O MEE será uma instituição financeira internacional que apoiará os Estados da zona do euro para salvaguardar a estabilidade financeira. Ademais, poderá conceder empréstimos aos seus membros, prestar assistência financeira a título cautelar, adquirir obrigações dos Estados membros beneficiários nos mercados primário e secundário e providenciar empréstimos destinados à recapitalização das instituições financeiras. As disposições transitórias entre o **Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEEF) – um mecanismo temporário** – e o MEE assegurarão o financiamento ininterrupto dos programas em curso, na medida do necessário (CONSELHO EUROPEU, 2012). Como se pode perceber, a interdependência não necessariamente produziu um conjunto inescapável de processos integracionistas, e fatores políticos continuaram a definir a natureza e o ritmo do processo de integração, em particular nos contextos de crise.

Os processos de partilha da autoridade e da influência

A soberania pode referir-se à capacidade dos formuladores de decisão do Estado de tomar decisões sem estarem sujeitos a excessivas restrições externas. Tais Estados soberanos podem cooperar em arranjos intergovernamentais, nos quais, em situações e condições que podem controlar, cooperam com os outros em situações de interesse comum, e a autonomia estatal não é diretamente minada. Em arranjos supranacionais, tais Estados cooperam com outros de forma a não permitir a cada um deles a retenção do controle completo sobre os desenvolvimentos. Esses arranjos podem, assim, envolver perda considerável de autonomia estatal. No que diz respeito aos elementos intergovernamentais, pode-se dizer que, nas principais áreas políticas, as decisões são tomadas em nível estatal, apesar da consulta e coordenação com a União Europeia. Todas as decisões sobre a direção geral e as prioridades políticas da União Europeia são

tomadas no Conselho Europeu, o Conselho de Ministros precisa aprovar as decisões importantes relacionadas à legislação da União Europeia, e a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu são limitados nos poderes de formulação de decisão e não podem impor políticas que os representantes dos Estados não queiram. Quanto aos elementos supranacionais, pode-se observar que a Comissão trabalha muito para definir a agenda política da União Europeia, além de que, no Conselho de Ministros, a votação por maioria qualificada é comum. A influência do Parlamento também foi ampliada com as reformas do tratado, especialmente com a criação do processo de codecisão no Tratado de Maastricht e sua extensão e reformulação nos Tratados de Amsterdã, Nice e Lisboa. A partir do último, a codecisão passou a ser denominada “processo legislativo ordinário” (NUGENT, 2010, p.428-429).

Os Estados membros voluntariamente cederam alguma independência às instituições coletivas. Cada um julgou que a adesão fortaleceria sua habilidade de alcançar alguns objetivos. A natureza precisa desses objetivos varia de Estado para Estado: a promoção de crescimento econômico, o controle de forças econômicas e financeiras que não estão confinadas às fronteiras estatais e o fortalecimento da influência política são exemplos. Eles experimentaram perda da soberania de fato, quando também não *de jure*. Ademais, eles perderam substancialmente poderes de formulação de decisão e foram obrigados a participar de algumas políticas que seus representantes acreditavam não estar nos interesses estatais (NUGENT, 2010, p.430). A soberania não foi transferida para uma grande federação europeia, mas foi congregada entre governos, negociada por funcionários em comissões multilaterais e comprometida por meio da aceitação de regulações que operaram com base no princípio de interferência mútua nos assuntos domésticos uns dos outros. Em muitas de suas responsabilidades, os Estados europeus podem fazer pouco sem o consentimento e a aprovação de seus vizinhos. É, assim, um sistema inerentemente ineficiente, construído na ilusão de que os governos podem oferecer benefícios à sua população – segurança, prosperidade e regulação do intercâmbio socioeconômico, por exemplo –, que, na prática, podem ser obtidos somente por meio da ação conjunta com outros (WALLACE, 1999, p. 506).

É possível dizer que estruturas, atores e processos políticos estão se orientando na direção da União Europeia, mas a extensão dessa orientação e das adaptações necessárias varia entre os Estados e dentro deles. Dentre os membros fundadores, Bélgica, Holanda e Luxemburgo viam que a experiência da Segunda Guerra Mundial enfatizou a vulnerabilidade desses Estados a vizinhos hostis e a necessidade de estar

com boas relações com a França e a Alemanha Ocidental. Para exercerem alguma influência na Europa, um sistema interestatal mais unificado poderia ser interessante. Na Itália, criou-se uma perspectiva de recomeço após o fim do regime fascista. Internamente, o Estado se deparava com dificuldades econômicas, como desemprego, inflação, déficits no balanço de pagamentos, instabilidade da moeda e pobreza, em especial no Sul. A França via a possibilidade de contenção da Alemanha Ocidental e de crescimento econômico rápido. No fim da década de 1950, quando o problema alemão era visto como menos relevante, mas a competição econômica alemã parecia trazer uma ameaça constante, a França tomou medidas para que as negociações da CEE garantissem que, como preço da integração contínua, certos interesses franceses – como a proteção econômica de seus fazendeiros – recebessem tratamento especial. Já a Alemanha Ocidental deveria se estabelecer na Europa Ocidental e, com a Aliança Atlântica, oferecer barreiras contra as ameaças que vinham do Leste Europeu. A CECA permitiria a ela livrar-se das restrições e da interferência dos Aliados, e os mercados mais abertos da CEE ofereciam imensas oportunidades para o crescimento econômico na década de 1950 (NUGENT, 2010, p.16, 255).

Bélgica, Luxemburgo, Holanda e Itália foram apoiadores firmes e consistentes do processo de integração, embora a exceção tenha sido a rejeição do Tratado Constitucional Europeu pelos holandeses em referendo. Na Alemanha, o entusiasmo pela integração diminuiu em face da relutância de continuar agindo como o ator principal e das reservas sobre alargamentos contínuos, especialmente da Turquia. A França assumiu uma atitude muito cautelosa em relação à integração. A hostilidade de Charles de Gaulle a qualquer organização supranacional que minasse a autonomia francesa era explícita, e, ainda que os benefícios econômicos da integração fossem reconhecidos pela França, eles não seriam pagos com a transferência de autonomia. Com saída de de Gaulle do poder em 1969, as preocupações francesas com a perda de autonomia estiveram menos à frente, embora não tivessem desaparecido. Ainda hoje, a França tende a ter uma posição de maior defesa da dimensão intergovernamental da integração do que os outros cinco (CAMARGO, 2004, p.69; RACHMAN, 2006, p.53-54).

Até a década de 1960, a Europa Ocidental era vista como menos importante pelo Reino Unido em face das suas relações com o Império, a Comunidade Britânica e a Aliança Atlântica e a relação especial com os EUA. Sucessivos governos britânicos não estavam preparados para aceitar a perda de autonomia que a integração implicava. Ademais, poucas organizações integracionistas criadas ofereciam atrativos. Apenas a

CEE parecia ter algo a oferecer, apesar da supranacionalidade proposta. De Gaulle também se opôs às solicitações britânicas de adesão em 1961 e 1967, temendo que o Reino Unido tentasse rivalizar e bloquear o desejo de colocar a França no centro do cenário europeu, além de ver a possibilidade de desestabilização da aliança franco-alemã e da suspeita quanto às relações do Reino Unido com os EUA. Com o início da administração de Georges Pompidou em 1969, a França adotou uma postura diferente, vendo que o Reino Unido poderia servir como contrapeso à força da Alemanha Ocidental. Os governos britânicos poderiam apoiar a França na oposição a pressões dentro da comunidade para o aumento da supranacionalidade, além de que a França ganharia tendo maior acesso a mercados do Reino Unido, e o Reino Unido poderia contribuir para o orçamento da Comunidade. Politicamente, o Reino Unido não era mais uma potência como antes, a relação especial com os EUA se enfraquecera, e a Comunidade Britânica era uma organização mais frouxa e pouco capaz de oferecer apoio político internacional ao Reino Unido. Os indicadores de crescimento comercial, investimento, PIB e renda per capita mostravam que os Estados da CEE tinham melhor desempenho que o Reino Unido. Assim, com Pompidou abrindo as portas, o Reino Unido entrou no processo de integração em 1973. A Dinamarca e a Irlanda não estavam interessadas em aderir na década de 1950. Suas economias eram dependentes da agricultura, e a CECA tinha pouco a oferecer. Ademais, ambas tinham ligações com outros Estados: a Dinamarca com Estados escandinavos e o Reino Unido; a Irlanda com o Reino Unido. Elas ligaram a determinação de aderir ao resultado das tentativas de adesão do Reino Unido, tendo também se tornado membros em 1973. Num referendo em 1972, rejeitou-se a adesão norueguesa seguindo a campanha na qual se tornaram evidentes suspeitas sobre as implicações da adesão para a agricultura, as pescas e a soberania estatal (NUGENT, 2010, p.37-38; JESUS e CORREA, 2011, p.272-277).

O Reino Unido teve um papel importante ao diminuir a velocidade do processo de integração, em especial durante o mandato do Partido Conservador entre 1979 e 1997. A preferência era voltada para questões relacionadas ao mercado. Com a eleição do governo trabalhista em 1997, o Reino Unido começou a ser mais cooperativo, com o apoio de Tony Blair e Gordon Brown à incorporação de extensões para a formulação da decisão supranacional nos Tratados de Amsterdã, Nice e Lisboa. Porém, o Reino Unido continuou num ritmo mais lento, como ficou claro na falta de determinação de aderir ao sistema da moeda comum e pela insistência de remoção do Reino Unido de algumas medidas destinadas a fortalecer as políticas do JAI nas negociações de Nice e Lisboa.

Por um referendo em 1992, a população da Dinamarca rejeitou a ratificação dinamarquesa do Tratado de Maastricht, que só foi aprovado em um segundo referendo, atrasando a entrada de tal tratado em vigor. A Dinamarca, como o Reino Unido, não se tornou membro do sistema da moeda comum. A Irlanda foi mais pró-integracionista que o Reino Unido e a Dinamarca em face do tratamento generoso recebido sob a Política Agrícola Comum (PAC) e os Fundos Estruturais. Porém, o governo irlandês teve dificuldade em obter apoio popular aos principais tratados da União Europeia por referendo. A primeira rejeição foi a da ratificação do Tratado de Nice; a segunda, a do Tratado de Lisboa. As rejeições, contudo, ocorreram mais por questões domésticas do que por sentimentos eurocéticos, como fora na Dinamarca (FONTAINE, 2003; NUGENT, 2010, p.258-259).

O alargamento mediterrânico – Grécia em 1981 e Portugal e Espanha em 1986 – trouxe uma série de dilemas. A natureza subdesenvolvida da economia grega foi um deles. Em 1967, houve um golpe militar na Grécia, e o retorno do governo civil ocorreu em 1974. No período, o Acordo de Associação foi virtualmente suspenso. O novo governo grego reafirmou seu desejo de adesão completa e enfatizou como a adesão poderia auxiliar a consolidar a democracia e os laços da Grécia com a Europa Ocidental. A Grécia aderiu em 1981. Já Portugal e Espanha, até a metade da década de 1970, eram ditaduras às quais os membros fundadores não esperavam estar firmemente ligados. Economicamente, ambos eram Estados agrícolas e subdesenvolvidos e tinham políticas econômicas essencialmente autárquicas até o fim da década de 1950. Porém, com o fim do regime de Marcelo Caetano em Portugal em 1974 e a morte de Francisco Franco em 1975, a adesão completa tornou-se uma possibilidade. As negociações foram difíceis em face da ameaça representada pela agricultura espanhola, do tamanho da frota espanhola de pescas e das implicações da mão de obra barata espanhola e portuguesa rumo ao Norte. Porém, os membros da CEE queriam encorajar a estabilidade política no sul da Europa, fortalecer a base político-econômica da comunidade e conquistar vantagens estratégicas para a Europa Ocidental e a OTAN no auxílio à ligação da Europa Meridional com o Norte (FONTAINE, 2003; NUGENT, 2010, p.38).

A Grécia apoiou o avanço da integração, mas a pobreza relativa contribuiu para pressões sobre políticas redistributivas e fundos da União Europeia. Pela natureza instável de sua economia, ela buscou assistência dos demais membros e só se tornou membro da zona do euro depois de preencher os critérios de convergência após a primeira onda de adesões a tal zona. Ademais, existem questões como a sua hostilidade

com a Turquia, as ligações especiais com Chipre e a rede complicada de hostilidade com partes da antiga Iugoslávia. Portugal e Espanha seguiram os desenvolvimentos integracionistas, sendo a Espanha mais integracionista que Portugal. A maior dificuldade foi a posição de proteção quando, em especial no contexto dos alargamentos do Leste Europeu, sugeriu-se que o apoio que ambos recebiam dos Fundos Estruturais deveria ser reduzido (NUGENT, 2010, p.259; MENÉNDEZ, 2003, p.626-627).

Já a Áustria, a Finlândia, a Suécia e a Noruega, mais a Suíça, a Islândia e Liechtenstein, eram membros da Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA na sigla em inglês), com a qual a Comunidade Europeia (CE) tinha relações especiais. A EFTA de 1960 buscava o estabelecimento de uma área de livre comércio para produtos industriais entre seus membros e a criação de uma base para tornar a Europa Ocidental uma área de livre comércio para bens industriais. O primeiro objetivo fora estabelecido em 1966, e o segundo, em 1977, com a criação da área de livre comércio industrial entre a EFTA e a CEE. Porém, aos poucos, os Estados da EFTA viram aspectos da relação entre a EFTA e a CE como insatisfatórios. A CE era coletivamente muito mais poderosa que a EFTA e apresentava à EFTA situações nas quais seus Estados membros tinham pouca opção a não ser se ajustarem. Ter que aceitar regras comerciais em cuja formulação não tinham participado tornou-se preocupação crescente para os Estados da EFTA com o programa de conclusão do mercado interno até 1992. O Espaço Econômico Europeu (EEE) estendia o programa do mercado único europeu aos Estados da EFTA. A ratificação do EEE teve dificuldades: os suíços votaram contra a adesão, e o governo suíço retirou sua solicitação de adesão à União Europeia. Quando o EEE entrou em vigor em 1994, ficou claro que a ambição de Áustria, Finlândia, Suécia e Noruega só seria satisfeita com a adesão completa à União Europeia. A adesão dos três primeiros foi mais rápida, porque cada um já estava bem ajustado com os elementos do acervo comunitário, com prosperidade e menos problemas potenciais para o orçamento da União Europeia. Como em 1972, a Noruega vetou a adesão novamente após um referendo, e suas ligações estabelecidas pelo EEE já eram vistas como satisfatórias. A Noruega continua a ser membro da EFTA com Suíça, Islândia e Liechtenstein, e o EEE continua a existir, sem a Suíça. A Islândia solicitou sua adesão à União Europeia em 2009, com sua economia sendo fortemente abalada pela crise global iniciada em 2008 (JESUS e CORREA, 2011, p.273-277; NUGENT, 2010, p.40-42).

A Áustria, a Finlândia e a Suécia não criaram grandes problemas na integração, mas houve desapontamento quando a Suécia ficou fora da zona do euro. Tais Estados

apoiaram o desenvolvimento da política ambiental e pressionaram por maior transparência e abertura na União Europeia. Em 2004, os Estados escandinavos participaram do desenvolvimento da Dimensão Setentrional e das políticas árticas, a fim de promover e proteger os interesses da União Europeia e os interesses estatais nas regiões do Mar Báltico e do Oceano Ártico (JESUS e CORREA, 2011, p.281-282; NUGENT, 2010, p.259).

Com o fim da Guerra Fria, Estados da Europa Oriental e Central demonstraram politicamente o desejo de se reintegrarem ao mundo ocidental. Em termos de segurança, a adesão à União Europeia oferecia uma medida de proteção tênue para fortalecer a proteção pesada da OTAN, à qual grande parte dos Estados do Leste Europeu queria aderir. Economicamente, o mercado europeu era crucial para o comércio desses Estados, enquanto a União Europeia como organização oferecia estrutura e políticas para estimular a liberalização, a reestruturação, a regeneração e o crescimento econômicos. Em 1993, o Conselho Europeu de Copenhague trouxe condições que os Estados que aspiravam à adesão deveriam cumprir. Os critérios de Copenhague eram destinados a desenvolver convergência entre membros antigos e novos com respeito a seus sistemas políticos e econômicos e a garantir que os novos membros seriam capazes de adotar e implementar políticas e instituições, preservando a democracia, o domínio da lei, os direitos humanos e o respeito e a proteção a minorias; a economia de mercado em funcionamento e a capacidade de lidar com a pressão da concorrência e forças do mercado dentro da União Europeia; a habilidade de assumir obrigações da adesão, incluindo a adesão aos objetivos da união econômica e monetária; e o corpo legislativo da União Europeia, levando-se em conta a capacidade da União Europeia de absorver novos membros. Os tratados de adesão com dez Estados – oito do Leste Europeu, mais Chipre e Malta – foram assinados em 2003, e tais Estados se tornaram membros em 2004. A Bulgária e a Romênia não avançaram tão rápido em face de preocupações com a solidez de seus sistemas administrativos e jurídicos e a continuação da corrupção na vida pública. Ambas se tornaram membros em 2007. A adesão do Chipre à União Europeia em 2004 poderia abrir espaço para solucionar a “Questão do Chipre” – a divisão da ilha e a ocupação da parte norte pela Turquia. O governo greco-cipriota, agindo de acordo com o direito internacional, insistia que representava toda a ilha e conduziria negociações para a adesão nessas bases. A liderança turco-cipriota no norte rejeitava o direito dos greco-cipriotas de negociar em nome de todo o Chipre. Com a adesão do Chipre à União

Europeia em 2004, um poder estrangeiro – a Turquia – estaria ocupando território da União Europeia (NUGENT, 2010, p.42-46; MENÉNDEZ, 2003, p.631-632).

Os Estados do Leste Europeu não formaram um grupo necessariamente coeso, embora pressionassem por uma posição robusta da União Europeia em relação à Rússia e pelo apoio à ampliação dos fundos de coesão. Casos específicos revelam problemas e impasses. A Polônia – antes mesmo de aderir – juntou-se à Espanha contra um acordo sobre o Tratado Constitucional em 2003, para que ambos os Estados tivessem mais votos sob as regras revisadas de votação por maioria qualificada no Conselho de Ministros. A República Tcheca e a Polônia, com presidentes eurocéticos, criaram obstáculos à ratificação do Tratado de Lisboa. A Bulgária e a Romênia tiveram problemas relacionados à corrupção na vida pública, o que levantou questões sobre sua preparação para adesão. Cabe também destacar o papel de Chipre. O Chipre foi ativo em questões relacionadas ao direito corporativo e taxação e à regulação do transporte marítimo e da indústria de serviços, em especial o turismo. Porém, o Chipre reduz o ritmo de negociações para a adesão da Turquia até que a Turquia dê total reconhecimento ao Chipre (NUGENT, 2010, p.260; RACHMAN, 2006, p.53-54).

Em geral, os Estados maiores exercem mais influência na União Europeia. Eles têm um escopo maior de interesses políticos em jogo, um maior desejo de serem ativos e mais recursos políticos, econômicos e administrativos para empregar nas deliberações e negociações da União Europeia. Além disso, eles também têm maior peso de votação em instituições como o Conselho de Ministros e o Parlamento Europeu. Porém, essa generalização exige qualificação. As clivagens políticas evidenciam que os Estados maiores dificilmente constituem um bloco diante de determinados temas por haver inúmeras divisões entre eles. Por exemplo, quanto à visão da natureza da União Europeia, a França e a Alemanha veem-na como uma organização regional de Estados fortemente estruturada, enquanto o Reino Unido a vê como um mercado interno, mas com cooperação intergovernamental em algumas esferas adicionais. Quanto ao alargamento, a França defende que eles ocorram somente precavidamente e diz não à Turquia. A Alemanha apoia alargamentos, mas sem a Turquia, enquanto o Reino Unido deseja mais alargamentos e a adesão da Turquia (RACHMAN, 2006, p.52-53).

Ademais, existem diferenças entre o poder exercido na União Europeia como um todo e o poder em áreas específicas. Os Estados menores têm oportunidades de exercer poder e influência. Eles são sobrerrepresentados nas instituições de formulação da decisão, como se vê na manutenção de um comissário para cada Estado, na distribuição

de pesos de votação no Conselho de Ministros e nas representações de cada Estado no Parlamento Europeu. Além disso, observa-se a continuidade da disponibilidade do veto no Conselho de Ministros em certas áreas políticas muito importantes. Mesmo com a votação por maioria qualificada, os Estados membros tentam acomodar seus interesses. Ademais, os Estados menores podem focar recursos políticos e administrativos em um número relativamente limitado de áreas temáticas e os defender de forma eficiente. Além disso, podem ter posições fortes sobre questões específicas, ser partes de coalizões vitoriosas ou contribuir para a criação de consenso. Isso é crucial para a efetividade e a harmonia interna da União Europeia (NUGENT, 2010, p.275-276). Segundo Joseph M. Grieco, se os Estados partilham um interesse comum e conduzem negociações sobre regras que constituem um arranjo colaborativo, os parceiros mais fracos, porém ainda influentes, buscarão garantir que as regras construídas ofereçam oportunidades suficientes para que possam expressar suas preocupações e interesses e assim impeçam ou ao menos minimizem sua dominação pelos Estados mais fortes (GRIECO, 1995, p.34).

Como aponta Franco Algieri (2006-2007), com seus alargamentos, um dos principais objetivos da União Europeia foi proteger suas fronteiras ampliadas contra ameaças como o terrorismo, a proliferação de armas de destruição em massa, conflitos regionais e crime organizado. Segundo Neill Nugent (2010, p.48-50), os Estados membros desejam aceitar novos membros, porque, apesar de alguns candidatos serem subdesenvolvidos economicamente, eles tinham economias baseadas no mercado que pareciam capazes de crescer rapidamente. Ademais, alguns precisavam da ajuda da União Europeia para a consolidação da democracia. Os alargamentos foram forças importantes por trás da reforma dos tratados, com Estados membros desejando evitar dificuldades após os alargamentos ao facilitar os processos de formulação da decisão. As instituições da União Europeia naturalmente cresceram para acomodar representantes dos Estados em adesão. Porém, isso nem sempre foi útil em termos de eficiência institucional, de forma que o Colégio de Comissários e o Parlamento Europeu são muito grandes. Muitos resultados de políticas da União Europeia se tornaram mais flexíveis para satisfazer um conjunto maior de interesses políticos que os alargamentos trouxeram. Por exemplo, a diferenciação foi posta em prática em resposta à inabilidade ou à falta de determinação de alguns Estados de se envolverem em políticas que criavam dificuldades domésticas ou a que se opunham. Como resultado, existem áreas importantes nas quais nem todos os Estados membros estão igualmente envolvidos, como a UEM, aspectos do JAI e a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). O eixo franco-germânico ainda é

influyente, mas não tão dominante quanto era com menos Estados. Os debates, as preocupações e as prioridades políticas foram afetados por novos membros, trazendo suas próprias exigências, preferências e problemas. Por exemplo, com a adesão dos Estados mediterrânicos, cresceram os pedidos de reorientação da PAC para produtos mediterrânicos e uma maior ênfase em políticas redistributivas para assistir diretamente ao Sul. A adesão dos Estados do Leste produziu pressões para a assistência ao desenvolvimento econômico e contribuiu para maior prioridade nas relações da União Europeia com a Rússia.

A Croácia recebeu uma boa avaliação e vai aderir provavelmente em 2013. A opinião pública na União Europeia é, na sua maioria, hostil às negociações com a Turquia, que tem uma união aduaneira com a União Europeia desde a década de 1990 e se tornou candidata em 2005. Ao assumir o acervo comunitário, deverão existir preocupações maiores na Turquia com direitos humanos, tratamento das minorias – em particular dos curdos – e liberdade religiosa. Apesar de avanços consideráveis, a Turquia ainda tem muito a fazer para atingir os padrões da União Europeia, em especial com relação à liberdade de expressão, direitos sindicais, direitos das mulheres e das comunidades religiosas não-muçulmanas e controle civil das Forças Armadas. A Macedônia é candidata desde 2005, mas existem preocupações quanto à liberdade de imprensa. Montenegro é candidato desde 2010, e, em 2012, recebeu a recomendação para que a União Europeia defina uma data para que as negociações para a adesão comecem. Autoridades de tal Estado disseram que, graças à União Europeia, o Estado pôde conduzir mais reformas em um ano do que tinha conseguido fazer isoladamente em dez. A Comissão Europeia pensa que a Sérvia conduziu um bom trabalho para merecer o status de candidata devido aos progressos significativos nas negociações sobre Kosovo. As solicitações de outros Estados como Albânia, Kosovo e Bósnia-Herzegovina ainda estão pendentes, e a Islândia solicitou sua adesão à União Europeia em 2009, mas foi fortemente abalada pela crise internacional iniciada em 2008. As solicitações de antigos Estados soviéticos como Geórgia e Ucrânia são possíveis no futuro (THE ECONOMIST, 2011). Com limitações da ajuda da União Europeia a membros futuros por conta de cortes de gastos e a oposição popular aos novos alargamentos, pode haver problemas, como a perda de influência do processo de integração regional e o atraso na realização de reformas, trazendo mais instabilidade, uma vez que o alargamento pode ser âncora para reformas político-econômicas e estabilização ao colocar forças políticas em torno do mesmo objetivo.

Os membros dos poderes Executivos dos Estados podem influenciar a Comissão Europeia ao cultivar relações com os representantes da Comissão e os grupos de especialistas que assessoram tal instituição. Além disso, podem influenciar o Conselho de Ministros, mas tal influência depende de inúmeros fatores. Dentre eles, cabe destacar o tamanho do Estado que representam, uma vez que Estados maiores têm mais influência em geral, pois têm mais peso de voto no Conselho. Porém, isso não deve ser superestimado: Estados pequenos podem exercer influência por terem linhas domésticas mais informais de comunicação política, processos de formulação de decisão mais flexíveis e foco num conjunto menor de questões políticas. Ademais, cabe sinalizar a importância do Estado para negociações particulares; o desejo e a capacidade do governo de ter um papel ativo; as relações com outros governos, num momento em que existem diferentes combinações de relações sobre diferentes questões e o eixo central não é mais tão comandante como era na Europa dos Seis; a competência dos negociadores governamentais, em especial sobre questões técnicas; e os arranjos que ligam representantes no Conselho com as capitais dos Estados (NUGENT, 2010, p.261-263).

Os parlamentos de cada Estado têm menos influência direta do que os poderes Executivos desses Estados sobre desenvolvimentos da União Europeia. Contudo, após a entrada do Tratado de Lisboa em vigor, os parlamentos dos Estados tiveram seu papel ampliado pela inclusão de um número de provisões. A mais importante são os novos direitos de examinar documentos políticos e elaborar atos legislativos e um novo poder: eles podem requerer que um projeto de legislação seja reconsiderado. Porém, existem dificuldades à sua atuação. Grande parte da legislação europeia é tão técnica, que é incompreensível ao legislador mediano. Além disso, há pouca oportunidade para considerar mesmo a legislação mais importante no estágio formativo. A legislação proposta está bem avançada no sistema do Conselho de Ministros antes de ser examinada pelos parlamentos. Autoridades subestatais também cresceram em importância dentro do sistema da União Europeia; porém, a extensão em que os papéis de verificação das autoridades estatais foi minada varia de acordo com o status constitucional dos níveis subestatais, mesmo nos Estados em que os poderes centrais permanecem fortes. Os cidadãos também participam do processo de integração europeu. Os referendos injetaram um elemento de democracia direta na formulação da decisão pública, mas se deve questionar se eles realmente lidam com o déficit democrático. Mais de 50% desses referendos aconteceram somente em dois Estados – Dinamarca e Irlanda

– e estão ligados às questões políticas de cada Estado, não focando precisamente na União Europeia. A maior parte dos referendos não foi sobre questões que engajavam os cidadãos. Porém, referendos produziram maiorias negativas que resultaram no abandono de tentativas de ratificar o Tratado Constitucional Europeu e na substituição pelo Tratado de Lisboa. Eles também atrasaram ratificações de tratados – como o Tratado de Maastricht na Dinamarca e o Tratado de Lisboa na Irlanda – e afetaram o pensamento público sobre o processo de integração. Eles tiveram consequências políticas diretas e específicas, como a inserção de reservas nos tratados. As eleições do Parlamento Europeu ofereceram oportunidades diretas de participação no processo político na União Europeia. Mesmo que as eleições deem a União Europeia uma base democrática, essa visão deve ser contrabalançada pelo reconhecimento de que as questões da União Europeia não aparecem diretamente nas campanhas eleitorais e as eleições não são, na prática, realizadas por partidos europeus sobre questões europeias. A opinião pública exerce influência ao, pelo menos, definir os limites nos quais líderes estatais devem operar. Como exemplos disso, cabe destacar que os sentimentos antiturcos na França e na Alemanha e o pouco apoio à inclusão da Turquia são razões pelas quais líderes franceses e alemães ficaram reticentes quanto à possível adesão turca. A opinião pública é monitorada pelas pesquisas do Eurobarômetro e também nos níveis estatais (NUGENT, 2010, p.265-266; 268-272).

O papel dos tratados

Os tratados são vistos como os principais determinantes das políticas da União Europeia, mas sua influência não é tão grande como se pensa. Muitas políticas comuns têm raízes nos tratados, em especial a PAC, a Política Comercial Comum (PCC) e a Política de Concorrência. Porém, as provisões dos tratados não garantem que as políticas vão ocorrer como foram imaginadas. A Política Comum de Transportes é limitada, bem como é evidente o não-cumprimento de expectativas em torno da EURATOM. Algumas iniciativas foram apenas parcialmente implementadas, como a coordenação de políticas macroeconômicas, por exemplo. Além disso, os Estados não trabalharam tão juntos conforme os tratados previam. A criação do Sistema Monetário Europeu em 1979 ocorreu fora dos tratados por conta de uma rigidez excessiva trazida por esses documentos. Nem todos os Estados membros queriam se tornar participantes completos do sistema, como era o caso do Reino Unido. Porém, se as provisões dos tratados não foram garantias de desenvolvimento de políticas, a falta de provisões não foi garantia de falta de

desenvolvimento de políticas. Por exemplo, a política ambiental se desenvolveu na década de 1970 e só recebeu status jurídico pelo Ato Único Europeu. Os membros da Comunidade criaram nos anos 1970 uma nova máquina – a Cooperação Política Europeia – paralela à estrutura formal dos tratados. A Cooperação Política Europeia só recebeu status jurídico – mas não no então Tratado da CEE – pelo Ato Único Europeu e ofereceu a base para a PESC. Muitas emendas feitas ao longo dos anos nos Tratados Fundadores tiveram a forma de reconhecimento de mudanças que aconteciam fora da estrutura desses documentos (FONTAINE, 2003; NUGENT, 2010, p.279-280).

Alguns fatores além dos tratados foram fundamentais no desenvolvimento de políticas. Dentre eles, cabe destacar a presidência da Comissão Europeia. Walter Hallstein (1958-1967), Roy Jenkins (1977-1981) e Jacques Delors (1985-1995) foram os presidentes mais dinâmicos. Ademais, cabe indicar as percepções de Estados membros do que era desejável. As vantagens de atuação conjunta superaram as desvantagens em áreas como a construção de um mercado interno integrado, o desenvolvimento de uma posição comercial externa comum e a ação coletiva em áreas funcionais e setoriais. As desvantagens eram a perda de poder de formulação de decisão e de autonomia que a transferência de poder e responsabilidades para a União Europeia carregava, além de limitações da margem de manobra política. Em algumas áreas, as desvantagens eram mais evidentes, e se levou a uma convergência limitada, como defesa, bem-estar social e taxaço. Têm-se que levar em conta também as capacidades individuais e coletivas dos Estados de traduzir suas percepções na prática. Individualmente, os governos podem ser favoráveis a políticas comuns, mas podem ser inibidos pela oposição de interesses domésticos. No nível da União Europeia, a oposição por somente um Estado pode tornar desenvolvimentos de políticas difíceis, dadas a prática do Conselho Europeu de tomar decisões por unanimidade, a continuação do requerimento de unanimidade no Conselho de Ministros para algumas políticas e a preferência no Conselho de Ministros pelo progresso por meio do consenso, mesmo quando decisões tomadas por votação por maioria qualificada são permitidas (FONTAINE, 2003).

Muitas políticas econômicas da União Europeia não são baseadas somente em princípios de não-intervenção e *laissez faire*, que em geral são vistos como o *ethos* da União Europeia. Em algumas esferas, a União Europeia tende a regulação e intervencionismo e não se limita às políticas de eficiência do mercado, como nas políticas de proteção aos consumidores, nas políticas regionais e sociais e na PAC. Ademais, a União Europeia desenvolveu políticas que não eram só focadas no mercado. Os membros

procuraram coordenação em questões de política externa e defesa, saúde pública e combate à criminalidade. Em esferas em que responsabilidades significativas são exercidas, arranjos de formulação de políticas são geralmente bem estabelecidos, e instrumentos políticos efetivos estão disponíveis. Nas áreas em que o envolvimento da União Europeia é marginal, os processos políticos podem ser confinados a pouco mais que trocas ocasionais de ideias e informação entre as partes interessadas. Comércio exterior, agricultura e pescas são as áreas mais proeminentes em que há envolvimento intenso da União Europeia. Nas áreas em que as políticas não são em realidade totalmente comuns – como a PAC e a Política de Pescas, que permitem que governos ofereçam auxílios –, as decisões exigem ao menos algum esclarecimento por Bruxelas. Outras que contam com um envolvimento considerável da União Europeia são a de regulação de mercado e a de concorrência. A responsabilidade é dividida entre União Europeia e Estados membros nas políticas regional, industrial, externa, macroeconômica – em especial para membros da zona do euro – e ambiental e nas políticas relacionadas a condições de trabalho, proteção aos consumidores, movimento para além das fronteiras externas, energia, transporte, combate à criminalidade transfronteiriça e liberdades civis. O envolvimento é limitado em saúde, educação, defesa e bem-estar social – políticas que têm implicações maiores para o orçamento. A União Europeia tem virtualmente nenhum envolvimento em moradia e combate à criminalidade interna (UNIÃO EUROPEIA, s.d.).

As políticas ou confiam pesadamente no direito da União Europeia ou são mais baseadas em formas de cooperação intergovernamental. Antigamente, nas áreas políticas em que a União Europeia exercia responsabilidades significativas, instrumentos políticos efetivos e significativos baseados no direito da União Europeia vigoravam. Porém, muitos instrumentos políticos e mecanismos foram usados porque, conforme a União Europeia expandiu seu portfólio de políticas, ela se moveu para áreas em que Estados membros viram vantagens em trabalhar juntos, mas desejaram não elaborar legislação que restringisse suas próprias escolhas e opções políticas, como na política externa. As áreas em que existe confiança pesada na regulação da União Europeia são comércio, agricultura e pescas, ao passo que as mais baseadas em cooperação intergovernamental são saúde, educação e defesa (NUGENT, 2010, p.283-284).

Tais políticas podem ser regulatórias, redistributivas e distributivas. As primeiras governam o comportamento, como, por exemplo, o mercado interno. Há tanto demanda – em especial por grandes empresas – como oferta de tais políticas, particularmente pela Comissão Europeia, que tem um papel crucial na definição de estrutura regulatória. Ela é

mais capaz de elaborar essas do que políticas redistributivas e distributivas pela natureza técnica das primeiras. As regulatórias são menos contenciosas, e o custo não recai sobre o orçamento da União Europeia, mas de empresas privadas e autoridades públicas nos Estados membros. Ademais, a expansão dos poderes regulatórios da União Europeia ampliou os poderes da Comissão. Já as políticas redistributivas transferem recursos financeiros de grupos de indivíduos, regiões ou Estados para outros, como os fundos de coesão e a PAC. Porém, essas políticas não são muito desenvolvidas, porque a transferência de autonomia para a União Europeia não foi vista como necessária para a elaboração dessas políticas e a maior parte dos governos estatais desejava manter controle rígido sobre gastos da União Europeia, o que significa que a União Europeia tem apenas fundos modestos para redistribuir. A ênfase dada na União Europeia à subsidiariedade – que aponta que apenas as políticas que são melhor lidadas no nível da União Europeia em vez do nível estatal tornam-se preocupações da União Europeia – pesa contra a sua expansão orçamentária, e os critérios de convergência da UEM e o Pacto de Estabilidade e Crescimento colocaram ênfase forte na disciplina orçamentária dos próprios Estados. Ademais, os alargamentos de 2004 e 2007 não encorajaram muito os principais contribuintes a expandir políticas redistributivas. Finalmente, as políticas distributivas envolvem alocações de recursos financeiros não de um lado para outro, mas entre atores alternativos e geralmente na base de partilha justa. Elas não são muito desenvolvidas na União Europeia por serem vistas mais como responsabilidades de cada Estado; logo, têm orçamento limitado. Enquanto as políticas regulatórias são consequências do transbordamento econômico e as redistributivas são pelo menos em parte uma consequência do recebimento de compensações pelos Estados membros com dificuldades específicas de mercado, as políticas distributivas não são tão avantajadas e são altamente dependentes da posição da Comissão para avançar (NUGENT, 2010, p.284-286; VICENTE, 2012).

Cabe destacar a natureza não-coordenada das políticas da União Europeia. O Tratado de Lisboa inseriu no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFEU, antigo Tratado da CEE) um novo título sobre categorias e áreas de competência da União, em que áreas políticas são alocadas em três categorias de acordo com a competência da União Europeia dentro delas. As áreas de competência exclusiva da União Europeia são união aduaneira, estabelecimento de regras de concorrência, política monetária para a zona do euro, a conservação de recursos biológicos marinhos sob a Política Comum de Pescas e a PCC. As áreas de competência partilhada entre a União

Europeia e os Estados membros são, por exemplo, mercado interno; política social para os aspectos definidos no Tratado; agricultura e coesão social e territorial, dentre outras. Já as áreas de competência apoiada são aquelas em que a União Europeia pode tomar medidas para apoiar, coordenar ou completar a ação dos Estados membros, como a proteção e a melhoria da saúde humana; indústria; turismo e educação, dentre outras. Ademais, certos princípios gerais são identificados para outras áreas importantes. Os Estados podem coordenar suas políticas econômicas e de emprego, e, nas relações exteriores, a União definirá e buscará políticas e ações comuns e trabalhará para um alto nível de cooperação em todos os campos das relações internacionais (UNIÃO EUROPEIA, s.d.). O que chega mais perto de uma *rationale* mais clara para as competências políticas da União Europeia é o princípio da subsidiariedade. Contudo, o princípio é vago e questionável. Ademais, as diferenças estatais na União Europeia tornam difícil desenvolver políticas coordenadas (NUGENT, 2010, p.286-287).

A formulação das políticas

Quando o processo de integração foi estabelecido na década de 1950, um único sistema de formulação de políticas foi estabelecido nos tratados. Ele ficou conhecido como “método comunitário”, destinado a tentar evitar o que era visto como os efeitos paralisantes dos arranjos intergovernamentais de formulação de decisão como o Conselho da Europa e a OCE e garantir que os governos dos Estados tivessem o controle último da tomada de decisão final. Nesse método, a Comissão Europeia toma a liderança política e tem poder monopolístico sobre a elaboração e a tabulação das propostas legislativas. O Conselho de Ministros é sempre o formulador de decisão final, ou sozinho ou com o Parlamento Europeu. A votação por maioria qualificada é normalmente, mas nem sempre, disponível para a tomada de decisões do Conselho. O Parlamento normalmente tem poderes de codecisão com o Conselho sob o atual processo legislativo ordinário. Quando este poder não existe, o Parlamento deve ser consultado antes que qualquer decisão final seja tomada. Os Tribunais da União Europeia têm a jurisdição final sobre toda a legislação (EUROPA, s.d.). Porém, a importância relativa desse método declinou conforme outras estruturas se tornaram mais usadas. Mais áreas e questões políticas entraram na agenda quando a formulação de legislação era vista como inaplicável ou era inaceitável por alguns Estados membros. Na política externa e em muito da política macroeconômica, por exemplo, Estados membros reconheciam a necessidade de coordenação política, mas não desejavam formular

instrumentos vinculantes e se submeter a elementos supranacionais que o método comunitário envolve. Os alargamentos ampliaram o tamanho da União Europeia e a tornaram mais heterogênea, o que significava que processos políticos mais flexíveis que o método comunitário eram, algumas vezes, mais apropriados (NUGENT, 2010, p.294-295).

No transgovernamentalismo intensivo, os governos dos Estados membros são os atores principais, e as decisões requerem aprovação unânime dos participantes. Muitos resultados não envolvem a formulação de legislação. Esse método ocorre quando o Conselho Europeu ou o Conselho de Ministros são os únicos formuladores de decisão, e a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu estão às margens. A interação é constante entre representantes de governo dos Estados membros conforme trabalham para tornar as políticas externa e de defesa significativas e efetivas. Além das áreas políticas regulares, decisões históricas também são submetidas aos princípios intergovernamentais, como o conteúdo dos tratados, os alargamentos e as novas iniciativas políticas (EUROPA, s.d.; NUGENT, 2010, p.295-296). Já o método aberto de coordenação encontra-se entre a cooperação intergovernamental e o método comunitário. O primeiro era considerado fraco para algumas áreas políticas emergentes, e o último infringia muito a independência estatal. Dentre suas principais características, cabe destacar que amplos objetivos políticos e orientações são definidos em nível da União Europeia pelo Conselho de Ministros agindo por unanimidade. Os Estados membros definem planos de ação estatais, estabelecendo como buscarão alcançar os objetivos e estar em conformidade com as orientações. Esse método foi identificado em 2000 como o processo político chave usado para dar efeito à Estratégia de Lisboa, que pretendia tornar a economia da União Europeia mais competitiva e dinâmica e fazê-lo dentro de uma estrutura em que o emprego e a coesão social fossem valorizados (EUROCID, s.d.).

Uma formulação da decisão centralizada pode ser identificada em duas áreas importantes em que as instituições supranacionais da União Europeia foram extremamente fortes e relativamente independentes: a política de concorrência e a política monetária da zona do euro. Quanto à primeira, a Comissão tem poder considerável em relação a um amplo conjunto de questões, incluindo abuso de posições comerciais dominantes, propostas de fusão de empresas, existência de carteis e auxílio estatal a empresas públicas e privadas. Quanto à política monetária da zona do euro, o Banco Central Europeu tem responsabilidades importantes únicas de formulação de decisão. Como a Comissão com relação à política de concorrência, o Banco esta sujeito a

pressões de Estados membros, mas ele sozinho toma decisões chave sobre taxas de juros e câmbio (NUGENT, 2010, p.298).

Os processos políticos foram marcados por disputas e desacordos entre as instituições da União Europeia. Esses desacordos estão mais relacionados a questões políticas, mas podem também dizer respeito a questões institucionais, especialmente se uma instituição é vista como abusiva por conta de seus poderes. Porém, os desacordos não devem ser exagerados. Por exemplo, o processo legislativo ordinário ilustra o crescimento da cooperação interinstitucional: aumentou a necessidade de o Conselho de Ministros ser mais sensível às visões do Parlamento Europeu; tornou encontros entre Comissão Europeia, Conselho de Ministros e Parlamento Europeu um aspecto vital da formulação de legislação na União Europeia; e promoveu trocas informais entre representantes de instituições para sondar posições, descobrir o que era possível realizar e identificar áreas em que o progresso poderia ser feito. Esse processo deu estímulo poderoso à mudança de cultura nas relações entre Comissão Europeia, Conselho de Ministros e Parlamento Europeu, com base na noção de que as três instituições devem trabalhar juntas, e, quando a legislação é feita, elas devem operar na base de uma relação genuinamente triangular. Entretanto, as inovações radicais são difíceis, porque o caminho a ser seguido não é tão claro como na década de 1960, quando as obrigações específicas dos tratados estavam sendo honradas, e a integração negativa – o desmantelamento de barreiras e o encorajamento da liberalização comercial – foi geralmente aceita como a prioridade política. Ademais, a União Europeia tornou-se mais heterogênea política e ideologicamente, e os desenvolvimentos políticos inevitavelmente criaram e atraíram interesses que estavam baseados no status quo. Por exemplo, na agricultura, as propostas da Comissão por reformas produziram protestos de grupos poderosos e governos sensíveis eleitoralmente. A formulação da decisão tende a ser mais vagarosa quando a proposta está numa área política ainda em construção; quando é altamente contestada; quando não é sujeita aos ditames de um cronograma; e quando a votação por maioria qualificada não pode ser usada. Assim, a política na União Europeia não tende a ser completamente o resultado de um modelo racional de formulação da decisão. Ela tende a se desenvolver de forma confusa (NUGENT, 2010, p.300-303).

No caso da constituição do mercado único, ainda que tarifas e barreiras alfandegárias tivessem sido eliminadas na CEE, o estabelecimento das quatro liberdades – **pessoas, mercadorias, serviços e capitais** – manteve-se uma promessa não-cumprida. As crises do petróleo de 1973 e 1979 e as recessões subsequentes fizeram

com que alguns membros adotassem medidas protecionistas para proteger seus mercados e indústrias das competições global e europeia (STAAB, 2011, p.92-93). Como aponta Pascal Fontaine, o mercado interno só foi declarado “completo” em janeiro de 1993 – e mesmo então, o projeto não estava ainda totalmente realizado. Era mais fácil harmonizar os direitos aduaneiros do que harmonizar a fiscalidade; havia diferenças entre as regulamentações que regiam o exercício das profissões nos diversos Estados; e, no início da década de 1980, a combinação de protecionismo disfarçado e de uma multiplicidade de novas normas técnicas conduziu a uma maior compartimentação dos mercados na Europa (FONTAINE, 2003). Segundo Andreas Staab, houve diversidade persistente e considerável em vez de convergência de diferentes pontos de partida na direção de uma política unificada (STAAB, 2011, p.97).

Quando o Tratado de Roma estabeleceu a CEE, todos os Estados membros concordaram com uma tarifa externa comum. A PCC tornou-se crucial: sem ela, exportadores que não eram da União Europeia potencialmente entrariam no mercado da União Europeia via Estado membro com menor tarifa e explorar a livre movimentação de bens para distribuir seus produtos em qualquer lugar dentro da União. O mercado único teve um efeito de transbordamento sobre a PCC precisando de uma perspectiva uniforme para a forma como os Estados da União Europeia comercializariam com o restante do mundo. No Tratado de Nice, a PCC integrava obrigações que foram estabelecidas na Rodada Uruguai, incluindo comércio de serviços e direitos de propriedade intelectual, mas a natureza das exceções indicava que os Estados membros, não a Comissão, determinavam a base contratual para as negociações internacionais (STAAB, 2011, p.161-162, 164-165).

No que diz respeito à UEM, nem todos os Estados se entusiasmaram: o Reino Unido e a Dinamarca ficaram de fora, e a Suécia, que aderiu à União Europeia depois do Tratado de Maastricht, decidiu não aderir à zona do euro após um referendo (FONTAINE, 2003). Como consequência de déficits no orçamento, avaliações de crédito foram reduzidas na zona do euro desde a segunda metade da década de 2000. O desempenho pior foi de Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha (PIIGS), com níveis precários de dívida pública. Na crise do crédito, a zona do euro tinha grande divergência em termos de competitividade e estava longe de ser uma área monetária ótima. Os Estados que tinham performances mais baixas enfrentaram dificuldades em refinar as suas dívidas. Embora o crédito estivesse disponível àqueles Estados, era a taxas punitivas. Isso acabou reduzindo perspectivas de rápida recuperação. A crise do crédito – causada pela

contração do sistema bancário mundial –, a suspensão de facto do Pacto de Estabilidade e Crescimento e a crise orçamentária na Grécia levaram alguns comentadores a prever o fim do euro e a reintrodução das moedas de cada Estado e das políticas monetárias de cada um. Ficou evidente que a zona do euro deixou de lado a solução das falhas estruturais da integração monetária (CHAMBERS, 2012). A UEM pode permitir que, sem a necessidade de trocar dinheiro de uma moeda para a outra, companhias e consumidores reduzam custos de transação, e importadores e exportadores não encontrem o risco de flutuações de moedas. O euro dá aos europeus uma lembrança concreta de sua existência dentro de uma comunidade de Estados. Entretanto, o aumento de preços na zona do euro surpreendeu tanto economistas como consumidores. Além disso, a moeda única dividiu instrumentos para a administração da economia entre o nível supranacional, em que o Banco Central Europeu define taxas de juros e as reservas mínimas para toda a zona do euro, e o nível estatal, no qual os governos ainda controlam políticas fiscais e estão envolvidos em processos de barganha sobre salários (STAAB, 2011, p.137-138).

A coesão está organizada em torno de um conjunto de fundos, mas muitas verbas vão para as regiões supostamente mais ricas na velha União Europeia de 15 Estados membros. Com os alargamentos de 2004 e 2007, as disparidades econômicas aumentaram, e a lacuna entre regiões mais ricas e mais pobres é considerável. Os críticos da política de coesão defendem que a coesão continua sendo apenas um desejo, dados o aumento da divisão Norte-Sul e a persistente divisão entre Leste e Oeste entre antigos e novos membros. Além de tais divisões, Alemanha, Dinamarca e França têm menos coesão interna – há uma lacuna de prosperidade dentro de um Estado membro – que no passado, e aumentam as divisões entre regiões mais ricas e pobres no Reino Unido, na Grécia e na Itália (SMISMANS, 2004; STAAB, 2011, p.106-113).

Embora o Acordo de Schengen de 1985 tenha removido controles internos entre seus participantes e o mercado único tenha trazido benefícios aos cidadãos europeus, houve problemas: terrorismo, tráfico de drogas e de seres humanos, lavagem de dinheiro e crime organizado tiraram vantagem de uma Europa mais aberta, em especial após o fim do bloco comunista. Além disso, a onda de refugiados seguindo o fim da Iugoslávia e o terrorismo pós-11 de setembro aceleraram decisões políticas no nível da União Europeia. No Tratado de Maastricht, o terceiro pilar do JAI apontava que os Estados membros concordavam em áreas de interesse comum, incluindo asilo, fronteiras externas, imigração, vício em drogas e cooperação judicial sobre questões civis e criminais, alfândegas e combate ao tráfico de drogas, crime organizado e terrorismo. No Tratado de

Amsterdã, os membros concordaram em estabelecer uma zona de liberdade, segurança e justiça. Esse tratado também integrou o Acordo de Schengen ao quadro institucional e jurídico da União Europeia e moveu a formulação de políticas sobre vistos, asilo e imigração do terceiro para o primeiro pilar, dando às instituições da Comunidade um papel maior no processo de formulação de políticas. Entretanto, as limitações a essa mudança se mantiveram uma vez que os papéis da Comissão, do Parlamento e do Tribunal de Justiça continuaram a ser mais restritos do que nas demais áreas políticas do primeiro pilar. O Tratado de Lisboa confirmou o direito da Comissão de iniciar legislação. Pela primeira vez, garantia-se o envolvimento total do Parlamento Europeu no JAI, e o Tribunal de Justiça assumiu autoridade judiciária em todas as questões do JAI (NUGENT, 2010, p.335-339).

O acesso à cidadania da União Europeia é oferecido pelos Estados membros, uma vez que é preciso primeiramente receber cidadania de um dos Estados membros, o que automaticamente oferece a cidadania da União Europeia. As diferenças no direito de cada Estado resultaram em um remendo da cidadania da União Europeia ao redor da Europa, como, por exemplo, no que diz respeito à educação. Os direitos humanos trouxeram outra área para divisões, já que a Carta de Direitos Humanos da União Europeia não se aplica na Polônia e no Reino Unido. Na Cúpula do JAI em Tampere em 1999, os Estados membros concordaram em desenvolver um sistema único de asilo, que visava a criar procedimentos unificados e um status uniforme aos solicitantes. Contudo, políticas de asilo e imigração não se aplicam a todos os Estados membros. A Dinamarca optou por ficar de fora das provisões do JAI, e o Reino Unido e a Irlanda decidiram que seu envolvimento dar-se-ia numa base caso a caso. Ademais, o progresso na cooperação policial e judicial foi lento e dominado por divisões entre Estados membros, com muitos deles relutantes em ceder autoridade sobre um dos aspectos mais importantes da soberania do Estado. A autoridade última sobre cooperação policial e judicial ainda está com os governos, embora instituições emergentes como o Serviço Europeu de *Polícia* (Europol) permitissem maior cooperação e comunicação entre os Estados membros (STAAB, 2011, p.141-150).

Já a PAC funciona ao separar o mercado interno da União Europeia do mercado mundial por meio de três medidas: o mercado unificado, que aponta para a livre movimentação de produtos agrícolas além das fronteiras dentro da União Europeia; a preferência comunitária, uma vez que os produtos da União Europeia são preferidos sobre importações de Estados não-membros; e a solidariedade financeira. Porém, a PAC

apresenta problemas evidentes. Os preços garantidos não têm relação com demanda e encorajam superprodução. Ademais, em vez de apoiar propriedades pequenas e familiares, o sistema faz o oposto: os maiores beneficiários são os grandes produtores que têm dinheiro para investir em novas tecnologias e equipamentos. A preferência comunitária impõe medidas protecionistas – tarifas de importação e cotas sobre produtores de não-membros da União Europeia – que entram em conflito com a tendência de livre comércio global, concorrência e liberalização de mercados. Mesmo que a União Europeia doe muito de seu excedente de alimentos para o mundo subdesenvolvido, a PAC ainda dificulta para os produtores de Estados em desenvolvimento o acesso aos ricos mercados europeus. Na década de 1970, os gastos com a PAC deixaram a União Europeia enfrentando a perspectiva de falência. Reformar a PAC é difícil por conta da necessidade de unanimidade na votação no Conselho de Ministros. Ademais, o setor agrícola continua a ter influência desproporcional na política doméstica de vários Estados e é muito bem organizado em nível da União Europeia. Quase duas gerações de agricultores se acostumaram aos subsídios. Quebrar a dependência é tarefa difícil (NUGENT, 2010, p.353-370; STAAB, 2011, p.116-125).

O Tratado de Maastricht adicionou ações conjuntas como armas diplomáticas ao arsenal da PESC. Uma vez adotadas por consenso, as posições comuns e as ações conjuntas seriam vinculantes aos Estados membros. Com relação à defesa, o tratado mencionava a eventual estrutura de uma política de defesa comum. No Tratado de Amsterdã, teve-se o gradual desenvolvimento da política de defesa com o lançamento das Tarefas de Petersburgo, que seriam implementadas pela União da Europa Ocidental. A PESC continuava sendo responsabilidade do Conselho de Ministros e do Conselho Europeu, havendo uma perspectiva puramente intergovernamental para lidar com as questões de política externa e de segurança comum. A Iniciativa de St. Malo de 1998 buscou dar mais força à PESC. Com o fim da Iugoslávia, Tony Blair e Jacques Chirac concordaram que a União Europeia deveria ter a capacidade de ação militar autônoma por meio de uma força militar de Estados membros operando na estrutura da União Europeia. Assim se estabeleceu a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD, hoje PCSD), que seria usada para missões militares onde os EUA não pretendiam se envolver e que usaria recursos militares estatais previamente comprometidos exclusivamente com a OTAN. No Acordo Berlim + de 2002, foi estabelecido que a União Europeia somente poderia atuar independentemente da OTAN se a Aliança não quisesse se envolver e a União Europeia deveria obter a aprovação de todos os membros da OTAN para ter

acesso às capacidades de planejamento dessa organização e outros recursos. O Tratado de Lisboa criou a posição de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. Porém, não alterou o processo de formulação da decisão, que se manteve sob o domínio dos Estados e deixou intocado o requerimento de unanimidade para posições e estratégias comuns (DAGAND, 2008, p.4-5; STAAB, 2011, p.153-158).

Considerações finais

Em face dos argumentos apresentados sobre a dinâmica da integração europeia, é possível apontar desafios com os quais a União Europeia poderá se deparar nos próximos anos. Dentre eles, estão a consolidação e a extensão da zona do euro. A suposição de que o euro fracassou em seu primeiro grande teste, que foi a crise financeira global e a recessão após 2008, não tem fundamento. Contudo, a crise financeira e a recessão iluminaram problemas que poderiam surgir quando se tenta administrar um sistema de moeda única sem se ter controle central decisivo da política econômica. Ademais, é possível indicar também problemas como a falta contínua de competitividade relativa da União Europeia em diversos setores e a dependência crescente do Oriente Médio e da Rússia para suprimentos de energia. Cumpre também apontar a insatisfação em alguns Estados membros com a influência política limitada da União Europeia no mundo e as implicações de tensões e incertezas de segurança nas fronteiras da Europa. Alguns dos elementos mais cruciais serão as pressões dos EUA para que a União Europeia tenha uma maior contribuição militar na segurança internacional e europeia e o crescimento da força de Estados emergentes, em especial os membros do BRICS. No que diz respeito aos alargamentos, também há desafios no que diz respeito à assimilação completa dos Estados da Europa Central e Oriental que já aderiram; as negociações de adesão com a Turquia; as discussões com Macedônia, Albânia, Sérvia e Islândia, que têm solicitações na mesa; e com antigos Estados soviéticos, como Ucrânia e Moldávia, que têm esperança de adesão no futuro (NUGENT, 2010, p.448-451).

Referências

ALGIERI, Franco. A weakened EU's prospects for global leadership. *The Washington Quarterly*, v.30, n.1, p.107-115, inverno 2006-2007.

CAMARGO, Sonia de. 'Quo vadis', Europa? Uma pergunta que não quer calar. *Contexto Internacional*, v.26, n.1, p.65-103, 2004.

CHAMBERS, Clem. Crise na Europa. *ADVFN website*, set. 2012. Disponível em: <<http://br.advfn.com/eventos/2012/crise-na-europa>>. Acesso em: 8 set. 2012.

CONSELHO EUROPEU. Reunião informal dos membros do Conselho Europeu, *Conselho Europeu website*, 30 jan. 2012. Disponível em: <<http://www.european-council.europa.eu/council-meetings?lang=pt&summit=201201300&page=1>>. Acesso em: 7 set. 2012.

DAGAND, Sophie. The Impact of the Lisbon Treaty on CFSP and ESDP. *European Security Review*, v.37, p.1-7, 2008.

EUROCID. Estratégia de Lisboa. *Eurocid website*, s.d. Disponível em: <http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe_area?p_cot_id=952>. Acesso em: 8 set. 2012.

EUROPA. Nota explicativa sobre o "método comunitário". *EU website*, s.d. Disponível em: <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/02/102&format=HTML&aged=1&language=PT&guiLanguage=en>>. Acesso em: 8 set. 2012.

FONTAINE, Pascal. *A Europa em 12 lições*. Bruxelas: Comissão Europeia, Direção Geral da Imprensa e Comunicação, 2006. Disponível em: <http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu_glance/60/pt.pdf>. Acesso em: 6 set. 2012.

GRIECO, Joseph M. The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the Neo-Realist Research Programme. *Review of International Studies*, v. 21, n. 1, p. 21-40, jan.1995.

HURRELL, Andrew. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. *Contexto Internacional*, v.17, n.1, p.23-59, 1995.

JESUS, Diego Santos Vieira de; CORREA, Kim Azevedo. La cooperación entre Noruega y la Unión Europea y la seguridad internacional. *Revista de Ciencia Política*, v.31, n.2, p.267-284, 2011.

KELSTRUP, Morten. Integration theories: history, competing approaches and new perspectives. In: WIVEL, Anders. (Ed.) *Explaining European integration*. Copenhagen: Copenhagen Political Press Studies, 1998. p.15-51.

MENÉNDEZ, José Ramón García. La ampliación de la Unión Europea hacia el este. *Comercio Exterior*, v.53, n.7, p.618-635, 2003.

NUGENT, Neill. *The Government and Politics of the European Union*. 7 ed. Nova York: Palgrave Macmillan, 2010.

RACHMAN, Gideon. The death of enlargement. *The Washington Quarterly*, v.29, n.3, p.51-56, 2006.

SMISMANS, Stijn. The EU's schizophrenic constitutional debate: vertical and horizontal decentralism in European governance. *EUI Working Papers*. RSCAS no. 2004/32, Robert Schuman Centre for Advanced Studies: European University Studies, 2004.

STAAB, Andreas. *The European Union Explained*, Second Edition: Institutions, Actors, Global Impact. Indianapolis: Indiana University Press, 2011.

THE ECONOMIST. The Balkans and Europe: the pull of Brussels. *The Economist website*, 15 out. 2011. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/21532306>>. Acesso em: 7 set. 2012.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado de Lisboa. *EU website*, s.d. Disponível em: <http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/democracy/index_pt.htm>. Acesso em: 8 set. 2012.

VICENTE, Paulo Carvalho. Federalismo Europeu: Sentido, Alcance e o Lugar de Portugal. *Working Paper #7*, 15 fev. 2012. Disponível em: <<http://www.observatoriopolitico.pt>>. Acesso em: 8 set. 2012.

WALLACE, William. The sharing of sovereignty: the European paradox. *Political Studies*, n.XLVII, p.503-521, 1999.

Recebido em Maio de 2013.

Publicado em Agosto de 2013.