

Enviado em: 25/08/2009 - Aceito em: 15/10/2009

## A PROCURA DE UM OBJETIVO: A CRISE DE CONFIANÇA DA UNIÃO EUROPEIA E POSSÍVEIS SOLUÇÕES

Kai Lehmann<sup>1</sup>

**RESUMO:** Este artigo analisa os problemas atuais da União Européia – em particular a evidente crise de confiança - com foco principal na moeda única. O artigo sustenta que tais problemas têm as suas origens na falta de criação de uma união política para acompanhar a união monetária criada no Tratado de Maastricht. Para recuperar a moeda única e, assim, a confiança da organização, é necessária a criação de uma união econômica. Em outras palavras, a transferência de controle sobre muitos aspectos das economias dos estados membros para o nível europeu. Levando em consideração as dificuldades em se criar qualquer tipo de união política desde o fim da Guerra Fria, faz-se necessário a aceleração de um processo de integração variável entre os estados membros.

**PALAVRAS-CHAVE:** União Européia, moeda única, união política

**ABSTRACT:** This article intends to analyse the current problems of the European Union – in particular the obvious crisis of confidence – with the principal focus being the current problems of the single currency. It is argued that many of the current problems have their origins in the failure to establish a political union to complement the monetary union created in the Maastricht Treaty. To stabilise the single currency and, as such, the confidence of the organisation, the creation of an economic union is a necessity, in other words, the transfer of control over many aspects of economic policy from the member states to the European level. Bearing in mind the difficulties encountered since the end of the Cold War in establishing any type of political union, the acceleration of a variable, two-speed process of integration will be required.

**KEY-WORDS:** European Union, single currency, political union

<sup>1</sup> Kai Lehmann é professor Adjunto do Instituto de Relações Internacionais da PUC Rio de Janeiro. Possui Mestrado em políticas da União Européia (Universidade de Liverpool, Reino Unido, 1999) e Doutorado em Relações Internacionais (Universidade de Liverpool, Reino Unido, 2010). Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Política Internacional, atuando principalmente nos seguintes temas: políticas externas, complexidade, e integração regional, principalmente o processo de integração europeu. **Email:** klehmann@puc-rio.br

## 1. Introdução

É comum dizer hoje em dia que a União Européia está passando por uma crise de confiança. Por exemplo, Algiéri sustenta que ‘a Europa está em risco de tornar-se irrelevante’ (Algiéri, 2006: 107). O fracasso da constituição europeia em 2005, as dificuldades em ratificar o Tratado de Lisboa, a profunda crise econômica desde 2008 e os problemas enfrentados pela moeda única; todos esses fatores indicam que o processo de integração regional europeu vem enfrentando alguns dos desafios mais sérios da sua história, colocando em jogo até o futuro da própria União Européia, com as ‘novas divisões no continente europeu [...] cada vez mais arraigadas’ (Copsey & Haughton, 2010: 2).

Sendo assim, o objetivo deste artigo é analisar *por que* essa crise existe, usando como principal exemplo a moeda única. Com isso, esse artigo pretende ir além da identificação de alguns fatores para explicar os problemas atuais. Ele quer sustentar por um lado que essa crise de confiança é o resultado de expectativas não realistas sobre as possibilidades da União Européia de agir como um agente unificado dentro do cenário internacional e, por outro lado, o resultado do sucesso da organização, um sucesso insustentável levando em consideração a falta de liderança dentro da organização evidente recentemente. É essa tensão entre expectativas elevadas, falta de liderança e, como consequência, desempenho fraco em algumas áreas políticas chaves, que explica a crise de confiança atual da União Européia.

Esse artigo pretende traçar as origens dessa tensão através de um rápido resumo histórico do processo de integração europeu a partir do fim da Guerra Fria, com foco principal no Tratado de Maastricht e as ampliações da União Européia. Tendo feito isso, os principais problemas contemporâneos do processo de integração europeu serão analisados e possíveis soluções serão sugeridas.

## 2. O fim da Guerra Fria e a União Européia

Em muitos aspectos, a história do processo de integração europeu durante a Guerra Fria é uma de grandes sucessos. Tendo sido criada em 1951 como a ‘Comunidade Européia do

Carvão e Aço' com 6 estados membros, no início dos anos 90, a União Européia era formada por 12 estados membros (esse número cresceria para 15 em 1995), e estava perto de formar um mercado único onde pessoas, bens, serviços e capital poderiam circular livremente, criando assim o maior espaço econômico do mundo.<sup>2</sup> O sucesso da organização também podia ser avaliado pelo desejo de quase todos os novos governos dos ex-países comunistas da Europa de aderirem a então Comunidade Européia o mais rápido possível.<sup>3</sup>

Sendo assim, a confiança demonstrada pela Comunidade / União Européia durante essa época é compreensível. Mais do que qualquer outro, o então presidente da Comissão Européia (a instituição muitas vezes vista como a 'consciência do processo de integração europeu'), Jacques Delors, lançou uma série de iniciativas com o objetivo de aprofundar de vez o processo de integração. Entre essas iniciativas, estava o plano para uma moeda única para complementar (ou, de acordo com ele, completar) o mercado único, a política externa comum e a cooperação nas políticas internas.<sup>4</sup>

Delors identificou o fim da Guerra Fria tanto como uma oportunidade, quanto um desafio para a Comunidade Européia. Por um lado, o fim do conflito que havia fornecido o principal contexto para a Comunidade Européia ao longo de sua história, representava uma grande oportunidade para expandir a influência da organização em termos geográficos, políticos e econômicos. Por outro lado, Delors sabia que o fim desse contexto fundamental também exigiria uma re-orientação da organização em busca de novos objetivos, fossem eles políticos ou econômicos. Além disso, qualquer alargamento significativo da organização mudaria inevitavelmente a natureza e as dinâmicas dentro dela, exigindo reformas políticas e institucionais.<sup>5</sup>

Mais uma vez, isso mostra uma tensão que é importante para que nós possamos entender os problemas que afetam a organização nos dias de hoje: Por um lado, o fim da Guerra Fria mostrou o sucesso da União Européia e, claramente, a po-

<sup>2</sup> Veja, por exemplo, Nugent (2010)

<sup>3</sup> Para saber mais sobre os processos de alargamento veja, por exemplo, Sajdik & Schwarzingger (2008)

<sup>4</sup> Sobre esta época e a influência de Delors veja, por exemplo, Cini & Borragán (2010)

<sup>5</sup> Veja Moisi (1999)

pularidade dela para os seus vizinhos devido as suas vantagens econômicas. Por outro lado, esse mesmo sucesso já começava gerar pressões por reformas. É dentro desse contexto que podemos analisar e compreender tais tensões.<sup>6</sup>

O Tratado de Maastricht, assinado em 1991, foi o primeiro de uma série de tratados com o objetivo de reformar a União Européia em termos políticos e institucionais para adaptá-la ao mundo pós- Guerra Fria e prepará-la para uma possível ampliação. Muitos analistas vêem no Tratado de Maastricht as origens das crises atuais.<sup>7</sup>

A grande realização do Tratado foi a ‘união econômica e monetária’, a ser alcançada em três etapas até, no máximo, 2002.<sup>8</sup> Com esse plano um dos maiores objetivos de Delors havia sido alcançado. O que *não* foi alcançado com Maastricht foi uma união *política* para acompanhar e complementar a introdução de uma união econômica e monetária. Já na época, isso criou problemas com o então chanceler alemão, Helmut Kohl, declarando que ‘uma união econômica só é viável se tiver uma união política. Qualquer outra coisa não faria sentido’ (Fleischhauer, 2010: 21). Só que isso nunca aconteceu, até o presente. De fato, dá para sustentar que mesmo a união econômica nunca aconteceu: A União Européia hoje possui uma união monetária com cooperação econômica, com profundas conseqüências negativas.

O acordo fechado em Maastricht sobre a união monetária definiu várias regras para determinar quem poderia, ou não, participar da moeda única e, assim, garantir a estabilidade da mesma. Entre elas, o controle da inflação e dos gastos públicos ainda são as mais importantes. Para se associar à moeda única um estado-membro é obrigado a manter o seu déficit orçamental abaixo de 3% e suas dívidas acumuladas abaixo de 60% do PIB nacional. A idéia era criar uma ‘área monetária otimizada’, ou seja, uma área com condições econômicas semelhantes entre os seus estados membros. Durante as negociações em Maastricht, a preocupação era a de que um país com pouca disciplina fiscal poderia prejudicar o desempenho econômico de um país forte e disciplinado. Essas regras, que também formam a base do chamado ‘Pacto de Estabilidade e Cres-

<sup>6</sup> Como muitos autores sustentam. Veja, por exemplo, Morgan (2007)

<sup>7</sup> Veja, por exemplo, Fleischhauer et al. (2010)

<sup>8</sup> Veja, Nugent (2010)

cimento', iriam garantir a compatibilidade entre as economias dos estados membros.<sup>9</sup> O que não foi criado em Maastricht foi um sistema forte para aplicar e fiscalizar essas regras. Para que tal sistema de controle pudesse ser criado, a União Européia precisaria de uma união política, o que não possui.

### 3. Os problemas políticos da moeda única

Como foi mencionado acima, os pedidos de associação à União Européia dos ex-países comunistas no início dos anos 90 podem ser vistos como um indicador de sucesso da própria organização, certamente em termos econômicos. Para esses países, a União Européia e o seu mercado único representavam o caminho para reformar e desenvolver as suas economias. Embora alguns países, como as repúblicas bálticas, por exemplo, também considerassem uma associação à União Européia como uma 'volta para casa', existia (e ainda existe) uma grande resistência contra uma possível transferência de soberania, sobretudo após a luta contra o Comunismo.<sup>10</sup> Em outras palavras, a perspectiva de alargamento dificultou consideravelmente a possibilidade de uma união política enquanto a *necessidade* para tal cresceu.

Isto não quer dizer que resistência contra uma união política existia somente entre os potenciais estados membros. Ao contrário, mesmo alguns dos antigos estados membros também resistiram. O caso mais explícito foi o do Reino Unido que, desde o início, resistiu a moeda única e, de fato, qualquer outro tipo de integração além do mercado único.<sup>11</sup> Mas, mesmo os países que são (ou pelo menos eram) considerados países 'pró- europeus' mostravam resistência contra uma integração mais profunda das políticas econômicas, revelando tensões até entre fortes aliados como a França e a Alemanha sobre o *modelo econômico* a ser usado como base da moeda única.<sup>12</sup>

Essas dificuldades em achar um acordo sobre a estrutura política para a união monetária tiveram como resultado a criação de fracos mecanismos de controle sobre as políticas fiscais dos participantes da moeda única. Por exemplo, embora o

<sup>9</sup> Para uma análise desses critérios, veja Jonas (2006)

<sup>10</sup> Para uma análise mais detalhada desses assuntos, veja Michalski (2006)

<sup>11</sup> Veja, por exemplo, Geddes (2003)

<sup>12</sup> Como mostra, por exemplo, König & Schulz (2004)

*Stability and Growth Pact* (o pacto de estabilidade e crescimento já mencionado acima), que foi assinado em 1997 e reformado em 2005, dava a Comissão Européia o poder de recomendar que punições fossem aplicadas aos estados membros que quebrarem as regras da moeda única fixadas no mesmo pacto, a decisão final sobre a aplicação das punições cabem ao Conselho de Ministros e, assim, aos próprios estados membros. Até hoje, nenhum país foi punido pelo Conselho.<sup>13</sup>

Em outras palavras, apesar da existência de regras técnicas sobre a convergência entre as economias da zona do euro, as decisões sobre como funciona a área da moeda única e quem pode participar da moeda única são principalmente *políticas*. Como resultado, vários países se associaram à moeda única sem que nunca devessem ter se associado, a Grécia sendo o exemplo mais recente e obvio. Esses países conseguiram se associar porque manipularam os seus orçamentos estatais. De acordo com o ex-chefe do banco central de Hesse, um dos estados federais da Alemanha que estava envolvido nas avaliações das finanças gregas no final dos anos 90, a Grécia somente conseguiu entrar por causa de uma ‘manipulação sem precedente nos números’ do orçamento: ‘Os gregos enganaram a Europa’, de acordo com ele, ‘mas você só pode enganar aqueles que permitem que isso aconteça’ (Fleischhauer, 2010: 23).

A não-fiscalização das regras e a impunidade criaram uma cultura de indisciplina que atingiu até os países com finanças sólidas. Por exemplo, tanto a Alemanha, quanto a França quebraram as regras do ‘pacto de estabilidade e crescimento’.<sup>14</sup> Outros países seguiram o exemplo e, entre 2005 e 2010, as regras em relação ao déficit orçamental e dívidas estatais foram quebradas nada menos do que 25 vezes por vários países. Até 2010, a Grécia acumulou dívidas equivalentes a 140% do PIB nacional, a Itália 119% e a Bélgica e a Irlanda de quase 100% do PIB. De fato, somente 4 dos então 16 participantes da moeda única em 2010 estavam dentro da regra que permite dívidas acumuladas de 60% do PIB de um país (Fleischhauer, 2010: 21).

Diante dessa situação, os problemas recentes da moeda única depois do colapso da economia grega ou Irlandesa não

<sup>13</sup> Veja Nugent (2010) para mais detalhes

<sup>14</sup> Para uma análise mais detalhada do pacto, veja Breuss (2007).

devem representar uma surpresa. A falta de instrumentos políticos no nível europeu para fiscalizar as políticas econômicas nacionais teve conseqüências previsíveis.<sup>15</sup> Mesmo assim, a União Européia não estava preparada para as dificuldades que enfrentou em 2010. A criação de um fundo de garantia de 750 bilhões de euros para resgatar os estados-membros perto da falência foi uma iniciativa corajosa e necessária, mas, em muitos aspectos, insuficiente, pois foi uma reação que, até hoje, não resolveu o problema básico: a existência de uma união monetária, sem a existência de uma união econômica, ou seja, a existência de *integração* monetária sem que houvesse uma integração das áreas políticas associadas.<sup>16</sup>

Desde a quase-falência e, conseqüentemente, o resgate da Grécia pela União Européia, negociações sobre a instalação de um sistema europeu de fiscalização financeira e econômica continuam com mais intensidade.<sup>17</sup> Mas, embora isso seja bem-vindo e essencial, as reformas necessárias exigem, de fato, uma transferência significativa de soberania para o nível europeu e, assim, uma mudança quase histórica na postura de muitos dos estados membros.<sup>18</sup>

Nesse sentido, as tentativas anteriores de lançar uma união que seja mais política não permitem muito otimismo sobre as chances de sucesso das negociações sobre o futuro da moeda única, mesmo que o futuro da União Européia dependa do resultado dessas negociações. Uma análise dessas tentativas anteriores na área das políticas externas ilustra essa posição.

#### 4. Os problemas para uma união política: Políticas externas e internas

Um dos fatores porque o futuro da moeda única é tão importante para a União Européia como uma organização é o relativo fracasso das outras iniciativas lançadas em Maastricht para remodelar a União Européia, principalmente em relação a sua postura internacional. Esse fracasso também mostra as grandes dificuldades a serem enfrentadas para se chegar a um acordo político sobre o controle da moeda única.

<sup>15</sup> Veja, por exemplo, Simonnot (2010)

<sup>16</sup> Sobre esse problema, veja Micklewaith (2010)

<sup>17</sup> Veja, por exemplo, Leipold (2010)

<sup>18</sup> Tilford (2010)

Mais uma vez, é importante destacar o papel do então presidente da Comissão Européia, Jacques Delors, em fazer com que a União Européia enfrentasse o desafio de desenvolver uma política externa mais coerente. De acordo com ele, uma política externa era necessária para, primeiro, garantir a estabilidade na vizinhança da União Européia. A União Européia agora tinha um papel estratégico à procura desse objetivo.<sup>19</sup> Todavia, embora existisse um acordo sobre a necessidade de *algum* tipo de cooperação nas políticas externas e na política de defesa, particularmente devido as guerras civis na ex-Iugoslávia, nenhum acordo existe até hoje sobre o que 'uma política externa comum e de segurança' (como se chamava na época) deve significar na prática. Sendo assim, a cooperação nessas áreas que foi estabelecida no Pilar II do Tratado de Maastricht era e continua sendo muito limitada.<sup>20</sup> Qualquer ação da União Européia em resposta a um evento ou outro dependia da unanimidade entre os estados membros, algo cada vez mais difícil levando em consideração as sucessivas ampliações da organização entre 1995 e 2007.<sup>21</sup>

Isto não quer dizer que a União Européia não está fazendo um trabalho importante dentro do cenário internacional. Em resposta às dificuldades da organização durante as guerras civis na ex-Iugoslávia várias reformas foram feitas e hoje a organização possui uma força de reação rápida que atua com algum sucesso em várias regiões instáveis pelo mundo, por exemplo, no Kosovo e na República Democrática do Congo.<sup>22</sup> A criação de um serviço diplomático europeu sob a liderança de uma 'ministra' das Relações Exteriores desde Dezembro de 2009, no caso a britânica Lady Ashton, representa uma mudança importante na implementação de uma estrutura política mais eficiente. Os Tratados de Amsterdã (1997), Nice (2000) e Lisboa (2009) também definiram com um pouco mais de precisão o *tipo* de atividade a ser feita pela União Européia dentro do sistema internacional: intervenções humanitárias, missões de paz, missões de capacitação política, econômica e social.<sup>23</sup>

Todas essas iniciativas são importantes, mas não são sufi-

<sup>19</sup> Para uma análise mais compreensiva do Tratado, veja Nugent (2010)

<sup>20</sup> Para mais detalhes, veja Baun (1996).

<sup>21</sup> Para uma análise geral dos processos de alargamento, veja Nugent (org) (2004)

<sup>22</sup> Para uma avaliação da missão no Kosovo, veja Shepherd (2009)

<sup>23</sup> Veja Paul (2008).

cientes. Analisando as tentativas da União Europeia nessas áreas políticas, Ulrich Krotz concluiu que *'Europe won't emerge as a full political actor on the world stage soon'* (Krotz, 2009: 555).

Mais uma vez, um fator importante nessa conclusão é simplesmente o altíssimo grau de complexidade dentro da União Europeia em termos dos seus processos políticos. Com, agora, 27 interesses nacionais diferentes, um acordo sobre as ações e as iniciativas substanciais na área das políticas externas ou de defesa é quase impossível, levando em consideração que a grande maioria das decisões tomadas nessas áreas pela União Europeia ainda dependem da unanimidade entre os estados membros, mesmo depois das reformas do Tratado de Lisboa.<sup>24</sup> O caso da invasão do Iraque em 2003 ou a guerra israelense contra o Líbano em 2006 servem como exemplos para ilustrar essas dificuldades.<sup>25</sup>

Em termos simples, os estados membros ainda guardam com cuidado a autonomia sobre as suas próprias políticas externas, sem surpresa levando em consideração as enormes diferenças históricas, culturais e sociais que determinam as políticas externas de cada país.<sup>26</sup> Como resultado, as mudanças indicadas acima e muitas das iniciativas feitas pela União Europeia são, mais uma vez, reações aos fracassos anteriores ao invés de iniciativas estratégicas para mudar de vez a postura da União Europeia dentro do cenário internacional. Em outras palavras, os problemas nessa área são bem parecidos com os problemas enfrentados em relação à moeda única.

Se nós levarmos essas dificuldades em consideração, talvez não seja uma surpresa ver que a União Europeia tem focado em outras áreas menos polêmicas na sua atuação internacional. Destaque entre essas áreas é a política de desenvolvimento, hoje uma das políticas internacionais mais avançadas da organização. Desenvolvida a partir dos anos 60 como uma política limitada e restrita aos processos de descolonização principalmente na África, essa política consiste hoje em uma série de acordos políticos e comerciais – muitas vezes altamente complexos – com mais da metade dos países do sistema internacional contemporâneo.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Veja [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/index\\_en.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/index_en.htm) para as principais inovações do Tratado

<sup>25</sup> Para um sumário das dificuldades da UE na região, veja Emerson & Tocci (2006)

<sup>26</sup> Veja Manners & Whitman (2000)

<sup>27</sup> Veja Cini & Borragán (2010)

No entanto, a complexidade dessa política se dá não somente pelo número de acordos em vigor, mas, cada vez mais, pelo fato de que a organização tenta usar esses acordos para estabelecer ligações específicas entre o desenvolvimento econômico, a abertura do comércio mundial e determinados objetivos políticos, ligados à promoção de 'valores europeus', sejam eles a respeito dos direitos humanos, da 'boa governança' ou da 'cidadania' (Faber & Orbie, 2009). Isso, por sua vez, cria problemas internos e externos dificultando o trabalho da União Européia e a sua capacidade de agir como *um* agente coerente.<sup>28</sup>

Internamente, a ligação entre diferentes áreas políticas dificulta o processo decisório. Hoje, a política de desenvolvimento está ligada fortemente à política comercial, onde o papel da União Européia é significativo e os processos decisórios são supranacionais, e à política externa onde, como já foi mencionado, faz com que a influência da organização permaneça limitada. Muitas vezes isso cria brigas internas entre instituições e entre estados membros sobre quem faz o que. Problemas que mesmo o Tratado de Lisboa e a criação de um serviço diplomático europeu provavelmente não serão capazes de solucionar.<sup>29</sup>

Externamente, a ênfase dada pela União Européia à ligação entre a ajuda econômica e o 'progresso político' também cria problemas e a organização é acusada de adotar uma postura 'neo-colonial', o que em si muda a dinâmica do processo de ajuda. Ao mesmo tempo, mais uma vez, é possível nos questionarmos se a União Européia tem a capacidade de desenvolver programas e sistemas (internos e externos) para executar políticas em países e regiões altamente complexas e com culturas e circunstâncias variáveis.<sup>30</sup>

As tentativas da União Européia de propagar os seus 'valores' no mundo também enfrentam problemas por causa das inconsistências na postura européia quando consideramos algumas das políticas *internas* da organização que, ao invés de promover a abertura mundial e, mais especificamente, de mercados, sinalizam protecionismo e exclusão. Em termos econô-

---

<sup>28</sup> Por exemplo, Wanlin (2007)

<sup>29</sup> De novo, Krotz (2009) mostra isso claramente

<sup>30</sup> Para uma análise detalhada dessa problemática, veja Broberg (2010)

nicos, muitos analistas e políticos reservam as críticas mais duras para a continuação da política agrícola comum (PAC), muitas vezes considerada uma das políticas mais protecionistas do mundo e uma que prejudica fortemente os países mais pobres, que dependem muito mais da agricultura do que os países europeus para o seu crescimento econômico.<sup>31</sup> Embora sucessivas reformas ao longo dos últimos 20 anos tenham mudado o caráter da política agrícola comum, com base no pagamento aos fazendeiros e suas rendas ao invés de sustentar preços artificialmente altos para os seus produtos deles. Embora essas reformas sejam voltadas muito mais para o objetivo de criar uma 'economia rural diversificada e sustentável,' o *princípio* de que fazendeiros merecem apoio particular dos cofres públicos permanece importante dentro da União Européia, mesmo que esse apoio continue a distorcer o mercado mundial em detrimento aos países mais pobres, os mesmos países que a União Européia propõe ajudar através da sua política de desenvolvimento.<sup>32</sup>

A continuação dessa política também tem conseqüências em termos ideológicos, pois, enfraquece a mensagem e a postura que a União Européia tenta adotar em relação ao futuro do comércio internacional. Certamente desde o início do programa de mercado único em 1985, que a organização vem promovendo uma abertura de mercados mundiais, seguindo os objetivos do mercado europeu, que, como já mostrado, garante a livre circulação de produtos, serviços, capital e pessoas. A política agrícola comum parece dar uma mensagem contraditória.<sup>33</sup>

Um argumento semelhante pode ser feito em relação aos desenvolvimentos recentes na área das políticas internas. Nessa área, a União Européia tem sido criticada por tentar criar uma chamada 'fortaleza Europa', especificamente para se proteger da chegada de 'imigrantes ilegais'.<sup>34</sup> Nesse sentido, a integração entre os estados membros da União Européia tem acelerado muito, como consta no Tratado de Lisboa onde a cooperação nas políticas internas e os assuntos sobre imigração e asilo agora estão sujeitos ao 'método comunitário', ou seja, as decisões

<sup>31</sup> Como exemplo das críticas duras, veja *The Guardian*, 5 de Julho 2010

<sup>32</sup> Veja a análise do Nugent (2010)

<sup>33</sup> O estudo mais recente sobre esse assunto é Hill & Davidova (2011)

<sup>34</sup> Veja Keukeleire & McNaughtan (2008)

não dependem mais de unanimidade entre os estados membros.<sup>35</sup> Essas mudanças estão sendo justificadas com referência às ameaças terroristas enfrentadas pelos mesmos assim como os problemas enfrentados pela chegada de imigrantes ilegais na Espanha, Itália e Grécia, por exemplo. Em resposta, a postura da União Européia ficou muito mais rígida.<sup>36</sup> Isto, mais uma vez, cria problemas em termos das mensagens enviadas pela organização: por um lado, mercados abertos que permitem com que as pessoas procurem trabalho onde existe, por outro lado o fechamento das 'portas européias' às pessoas que estão fazendo exatamente isso. Para enfrentar essas acusações, a organização está tentando criar uma distinção entre pessoas de terceiros países altamente qualificadas, que podem entrar a União Européia, por exemplo, através da 'carteira azul' européia (de fato o equivalente da 'carteira verde' americana) e os imigrantes 'ilegais'.<sup>37</sup>

Sendo assim, é possível perceber que, mesmo desde o fim da Guerra Fria, a União Européia tem sido muito ativa em expandir o seu envolvimento em diversas áreas políticas. Apesar disso, acredito que não seja possível dizermos que a UE conseguiu criar uma 'união política'. O ativismo da União Européia (hoje existem poucas áreas das políticas públicas dos seus estados membros nas quais a organização não está envolvida) não parece ter muito objetivo ou plano concreto. Como será mostrado agora em alguns aspectos esse 'ativismo sem objetivo' é, pelo menos parcialmente, responsável pelos problemas atuais da UE. Como resultado, a União Européia precisa redefinir as suas expectativas enquanto mantém a sua relevância. Nesse sentido, o futuro da moeda única é tão importante, no meu ver, para que essa crise possa ser resolvida.

## 5. O que fazer? As decisões essenciais para o futuro da União Européia

Como mencionei acima, o fim da Guerra Fria e os processos de ampliação desde então, em muitos aspectos, repre-

---

<sup>35</sup> Como Nugent (2010) mostra.

<sup>36</sup> De acordo com *The Guardian* o número de imigrantes ilegais na Espanha cresceu 600% durante a última década. Veja Warden (2010).

<sup>37</sup> Para mais detalhes sobre a carteira azul, veja Pop (2009).

sentaram o ponto alto do processo de integração europeia. Ao mesmo tempo, eles criaram problemas inevitáveis.

Em relação às ampliações, esse 'projeto' deu à União Europeia um objetivo claro ao longo dos anos 90 e durante a maior parte da década passada. A incorporação dos ex-países comunistas, em muitos aspectos, completou o 'projeto europeu' em termos geográficos. Ao mesmo tempo, ficou evidente que a entrada desses novos estados membros iria mudar a dinâmica do processo político dentro da organização. Mais estados membros, maiores as perspectivas e culturas diferentes, o que sempre criaria dificuldades para o funcionamento da União Europeia, particularmente nas áreas políticas mais delicadas, como as políticas externas. Ou seja, uma mudança previsível.

É até possível sustentar que a União Europeia estava preparada para os problemas práticos dessa ampliação. As tentativas de reformar os processos políticos e estruturas institucionais mostram claramente que existia um entendimento de que reformas deveriam ser feitas para manter a União Europeia viável e eficaz, mesmo com 27 estados membros. Todavia, os resultados desse processo de reformas, como fixados no Tratado de Lisboa, e o processo que nos levou a esse tratado mostram que a UE ainda enfrentará grandes desafios no futuro.

Primeiro, é obviamente insustentável que reformas urgentes, como as reformas institucionais, demorassem quase 10 anos, como no caso do Tratado de Lisboa, que é, de fato, o resultado da 'Declaração de Laeken', feita no ano 2001.<sup>38</sup> Segundo, com 27 estados membros os processos políticos e decisórios inevitavelmente ficarão mais complexos. Sendo assim, eles também têm que ser mais flexíveis e ágeis. Ao mesmo tempo, os resultados, pelo menos às vezes, irão ficar longe do ideal, pois simplesmente não existe um acordo sobre o que é o 'ideal' da União Europeia.<sup>39</sup> Como consequência, a União Europeia tem que procurar fazer o *possível* ao invés do *perfeito*.

Portanto, para poder fazer isso, a organização tem que enfrentar um problema que é, no meu ver, muito mais profundo e mais importante: ela tem que decidir, em termos básicos e gerais, por que ela existe e o que ela quer e deve fazer. Em outras palavras, ela tem que voltar a desenvolver uma mensa-

<sup>38</sup> Sobre o desenvolvimento histórico do Tratado de Lisboa, veja Nugent (2010), capítulo 6.

<sup>39</sup> Sobre esse ponto, veja Lehmann (2010)

gem consistente.

O fim do processo de alargamento de 2004/2007 agravou esse problema consideravelmente. Com isso, todos os 'projetos óbvios' da organização tinham sido completados: o mercado único, uma política comercial comum para projetar esse mercado único no cenário internacional, e a integração dos ex-países comunistas depois do fim da Guerra Fria. Os outros projetos, como a moeda única representam coisas 'opcionais' sobre as quais não existe um acordo entre todos os estados membros. Isso, em conjunto com as dinâmicas mais complexas dentro da organização já mencionadas acima, significa que o processo de integração iria ficar mais complicado, o que é exatamente o que está acontecendo no momento.

Como, então, a União Européia pode chegar a uma nova mensagem consistente? No meu ver, três coisas são essenciais: Primeiro, a organização tem que fazer muito mais para envolver e informar a população européia sobre o processo de integração europeu e os seus benefícios. O 'projeto europeu' sempre foi um projeto das elites políticas européias, com pouco envolvimento da população.<sup>40</sup> Durante a Guerra Fria, isto era possível porque o benefício estratégico era evidente e porque, de um modo geral, as economias dos estados membros estavam crescendo. Essa cultura política tem que mudar e com rapidez. 'Bruxelas' tem que mostrar por que a União Européia ainda é necessária, mesmo em termos econômicos, em um mundo globalizado como é o mundo de hoje. De um modo geral, a União Européia é péssima em mostrar as vantagens que traz para o continente e para a própria população.

Em segundo lugar, a União Européia precisa ter mais consciência das suas próprias limitações e do seu lugar no mundo, mesmo em termos econômicos. Por exemplo, embora o mercado europeu continue a ser muito importante dentro do cenário econômico mundial, *em termos relativos* esse mercado vem perdendo espaço para as economias emergentes, principalmente para a China e a Índia, mas, com tempo, talvez também para países como o Brasil e o México. Sendo assim, a Europa tem que investir em áreas específicas para que possa manter (ou aumentar) a sua competitividade econômica: alta tecnologia, inovação, educação etc.<sup>41</sup> Isto talvez não vá impe-

<sup>40</sup> Veja, por exemplo, Crook (2010)

<sup>41</sup> Para uma análise profunda desse assunto, veja Zakaria (2008)

dir o declínio relativo, mas vai ajudar a Europa a adaptar-se às novas realidades econômicas mundiais.

Portanto, um foco econômico, *também* exigiria mais integração política – pelo menos em alguns assuntos - e é nesse ponto onde o futuro da moeda única mais uma vez se tornará muito importante. Em um mundo globalizado economicamente, a existência de uma moeda única cobrindo grandes partes de um dos mercados mundiais mais importantes faz sentido.<sup>42</sup> Para os países da União Européia que exportam muitos produtos de alta tecnologia, principalmente a Alemanha, a moeda única tem muitos benefícios.<sup>43</sup> A recuperação da moeda, então, é crucial para a prosperidade da Europa. Todavia, isso somente pode acontecer se tiver uma verdadeira integração entre os participantes na área das políticas econômicas. Em outras palavras, a União Européia precisa de uma união econômica, além de uma união monetária.

Tal união econômica teria grandes implicações políticas. Uma união econômica europeia e uma moeda única fortes dariam aos participantes grandes possibilidades para influenciar o desenvolvimento do sistema econômico internacional. Tal união certamente também aceleraria o processo de integração europeu em ‘duas velocidades’ pois certos países membros que já não fazem parte da moeda única não participariam de uma união econômica, como por exemplo, o Reino Unido e a Dinamarca. De acordo com o *Wall Street Journal* ‘a two-speed Europe is coming down the line’ (Martin, 2010).

Em outras palavras, é um desenvolvimento quase inevitável, acelerando um processo que, de fato, já está acontecendo desde o final dos anos 80 em várias áreas políticas.<sup>44</sup>

Claro que tal união representaria vários riscos e problemas. Primeiro, mudaria significativamente a natureza do processo de integração europeu com sérias implicações, como por exemplo, a soberania dos estados membros. A União Européia assumiria muito mais responsabilidades o que, em si, também teria um impacto forte no funcionamento da organização. Em segundo lugar, tal mudança aprofundaria as divergências entre os estados ‘dentro’ da união econômica e os estados ‘fora’ o

<sup>42</sup> Como o Presidente francês, Sarkozy, recentemente mostrou em Davos. Veja Böll (2011)

<sup>43</sup> Veja Schiltz & Bolzen (2010)

<sup>44</sup> Especificamente a das políticas sociais. Veja, por exemplo, Wallace, Pollack & Young (2010)

que poderia ser negativo para as dinâmicas internas da UE.

Em termos simples, a União Européia precisa de uma união política para fazer com que a união monetária funcione. Como foi mostrada aqui, a experiência dos últimos anos sugere que qualquer tipo de união política para integrar as economias nacionais dos estados membros não seria fácil. Portanto, uma omissão nas ações da EU teria conseqüências ainda mais graves. Claramente, os desenvolvimentos recentes mostram que a união monetária existente não está funcionando. Sendo assim, os riscos mencionados acima são menores do que os riscos associados à inércia. Se não houver uma união econômica o futuro da moeda única será incerto. Essa incerteza, por seu lado, reduz significativamente a influência internacional da União Européia em uma área onde ela tem um papel muito importante. Sendo assim, é essencial que a organização adote uma perspectiva global e assuma a sua responsabilidade. A relutância de alguns estados membros, sejam eles participantes da moeda única ou não, não pode restringir a organização como um todo. O fracasso da moeda única significaria, de fato, o fim da União Européia como existe hoje, prejudicaria qualquer pretensão política da organização e teria graves conseqüências econômicas não somente para a Europa, mas também para o mundo. Assim, a sobrevivência da moeda única é crucial em diferentes níveis.

## 6. Implicações e considerações finais

O meu argumento nesse artigo tem sido de que a União Européia é, em vários aspectos, uma vítima do seu próprio sucesso, mas que vários dos seus problemas nos últimos anos poderiam ter sido evitados se a organização tivesse planejado e agido de forma mais estratégica. Por um lado isso significa a expectativa realista sobre o que a União Européia pode fazer dentro do cenário internacional. Por exemplo, esperar uma 'união política' com 27 estados membros não é um objetivo realista e a falha de alcançá-lo cria em si, diferentes problemas.

Por outro lado, em algumas áreas, uma integração política mais profunda é essencial. Os últimos dez anos a vinte mostraram claramente que não existe uma distinção entre a área 'política' e a área 'econômica'. O ponto fraco do sistema atual da moeda única é um perfeito exemplo disso e as conseqüên-

cias da tentativa de separar essas duas áreas ainda existem. Em resposta à crise atual a União Européia está constantemente reagindo. A solução seria criar uma união econômica, o que deveria ter sido feito em Maastricht.

Portanto, para fazer isso, a organização deve acelerar e formalizar uma Europa – um processo de integração - de duas velocidades na área econômica e, talvez no futuro, nas políticas externas ‘tradicionais’. Como resultado das tentativas de acomodar as preferências de todos os seus estados membros, as estruturas criadas para enfrentar o mundo pós – Guerra Fria é fraca. Sendo assim, a escolha fundamental enfrentada pela União Européia é sobre a natureza do processo de integração. Até que ponto a organização pode permanecer relevante globalmente quando os processos políticos não a permitem tomar decisões estratégicas claras em áreas políticas fundamentais, especialmente para a União Européia? Por outro lado, até que ponto a organização pode acomodar um processo de duas velocidades sem romper a organização durante esse processo? A União Européia seria mais forte com 27 estados membros fazendo pouco em muitas áreas políticas ou com alguns destes 27 estados membros fazendo muito mais em poucas áreas políticas?

Em suma, foi sustentado que os riscos de uma ruptura entre os estados membros por causa de reformas são menores do que os riscos de omissão. Isto se aplica principalmente no campo econômico, pois é nessa área onde a União Européia tem a sua maior influência. Sendo assim, uma reforma profunda das estruturas e mecanismos da moeda única é essencial. Os membros da união monetária precisam ser corajosos e coordenar as suas políticas econômicas mais detalhadamente. O Banco Central Europeu e a Comissão Européia precisam de poderes executivos muito mais extensivos para fiscalizar e, se for necessário, punir o comportamento econômico e fiscal dos estados membros.

Tais reformas dariam mais uma vez a chance do Euro se tornar uma das principais moedas de reserva mundial.<sup>45</sup> Isso, por sua vez, pode ajudar elevar o perfil da União Européia no cenário político internacional, levando em consideração a ligação que existe entre o poder econômico e a influência polí-

<sup>45</sup> Um debate antigo. Veja Tilford (2007)

tica, como está sendo mostrado pela China no momento.<sup>46</sup>Caso essas reformas venham a criar uma ruptura entre alguns estados membros devido as sensibilidades políticas sobre uma união econômica completa, a consequência seria uma Europa de dois grupos, um indo em frente com a integração política, e a outra fora da moeda única, participando 'somente' do mercado único. Embora isso não seja um resultado ideal, ainda seria bem melhor do que uma Europa sem qualquer processo de integração ou uma União Européia em crise permanente.

## BIBLIOGRAFIA

ALGIERI, Franco. *A weakened EU's Prospects for Global Leadership*. IN: **The Washington Quarterly**. Washington, D.C: v. 30, n. 1, 2006

BAUN, Michael. **An Imperfect Union: The Maastricht Treaty and the New Politics of European Integration**, Boulder, CO: Westview Press, 1996

BÖLL, Sven. *Super-Sarko rüttelt die Weltelite auf*. IN: **Spiegel Online**, Hamburgo, 27 de Janeiro de 2011. Disponível em <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/0,1518,741970,00.html>. Acesso em 2 Fevereiro 2011

BREUSS, Fritz. **The Stability and Growth Pact: Experience and future aspects**. Berlin: Springer, 2007

BROBERG, Morten. *Furthering Democracy through the European Union's Development Policy: Legal Limitations and Possibilities*. IN: **DIIS Working Papers**, Copenhagen, n. 9, 2010

CINI, Michelle; BORRAGAN, Nieves Pérez-Solórzano. **European Union Politics (3ª edição)**. Oxford: Oxford University Press, 2010

COPSEY, Nathaniel; HAUGHTON, Tim. *2009, a Turning Point for Europe?* IN: **Journal of Common Market Studies**, Londres: Annual Review, 2010

CROOK, Clive. *Europe's Missing Foundations*. IN: **The Atlantic**, Washington, D.C., 13 Maio 2010

EMERSON, Michael; TOCCI, Nathalie. *What Should the European*

---

<sup>46</sup> Como Zakaria (2008) mostrou.

**A PROCURA DE UM OBJETIVO: A CRISE DE CONFIANÇA DA UNIÃO EUROPÉIA E POSSÍVEIS SOLUÇÕES**

*Union do next in the Middle East?* IN: **CEPS Policy Brief**, Bruxelas, n. 112, Setembro 2006

FABER, Gerrit; ORBIE, Jan. *Everything but Arms: Much More than Appears at First Sight*. IN: **Journal of Common Market Studies**, Londres, v. 47, n. 4, 2009

FLEISCHHAUER, Mark et al. *Europa brennt*. IN: **Der Spiegel**, Hamburgo, n. 49, 2010

GEDDES, Andrew. **The European Union and British Politics**, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003

HILL, Berkley; DAVIDOVA, Sophia. **Understanding the Common Agricultural Policy**, Londres: Earthscan Publications, 2011

JONAS, Jiri, *Euro adoption and Maastricht Criteria: Rules or Discretion?*. IN: **Economic Systems**, Washington, D.C.: v. 30, n. 4, 2006

KEUKELEIRE, Stephan; McNAUGHTAN, Jennifer. **The Foreign Policy of the European Union**, Basingstoke: Palgrave, 2008

KÖNIG, Mareike; SCHULZ, Matthias. **Die Bundesrepublik Deutschland und die Europäische Einigung 1949-2000**, Wiesbaden: Franz Steiner Verlag, 2004

KROTZ, Ulrich. *Momentum and Impediments: Why Europe Won't Emerge as a Full Political Actor on the World Stage Soon*. IN: **The Journal of Common Market Studies**, Londres, v. 47. n. 3, 2009

LEHMANN, Kai. *O Tratado de Lisboa e o processo de integração europeia – imperfeições e o problema das expectativas*. IN: FISCHER-BOLLIN, Peter (org). **Anuário Brasil-Europa 2009**, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2010

LEIPOLD, Alessandro. *Preventing Greek Tragedy from becoming a Eurozone Disaster*. IN: **Lisbon Council E-brief**, Bruxelas, n. 6, 2010

MANNERS, Ian; WHITMAN, Richard G. (orgs). **The Foreign Policies of European Union Member States**, Manchester: Manchester University Press, 2000.

MARTIN, Iain. *Two-Speed Europe Coming Down The Line*. IN: **The Wall Street Journal**, Nova Iorque, 13 Outubro 2010

MICHALSKI, Anna. *The Enlarging European Union*. IN: DINAN,

*Kai Lehmann*

Desmond (org.). **Origins and Evolution of the European Union.** Oxford: Oxford University Press, 2006

MICKLEWATH, John (org). **No going back.** IN: **The Economist,** London, 13 Maio 2010