

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
PROGRAMA SAN TIAGO DANTAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
UNESP- UNICAMP- PUC-SP

A UNIÃO ECONÔMICA E MONETÁRIA
E A DINÂMICA DA INTEGRAÇÃO EUROPÉIA:
UMA ABORDAGEM DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Carolina Boniatti Pavese

São Paulo (SP), Julho de 2007

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
PROGRAMA SAN TIAGO DANTAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
UNESP- UNICAMP- PUC-SP

**A UNIÃO ECONÔMICA E MONETÁRIA
E A DINÂMICA DA INTEGRAÇÃO EUROPÉIA:
UMA ABORDAGEM DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Carolina Boniatti Pavese

Dissertação apresentada como pré-requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, sob orientação do Prof. Dr. Tullo Vigevani.

São Paulo (SP), Julho de 2007

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
PROGRAMA SAN TIAGO DANTAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
UNESP- UNICAMP- PUC-SP

A UNIÃO ECONÔMICA E MONETÁRIA
E A DINÂMICA DA INTEGRAÇÃO EUROPÉIA:
UMA ABORDAGEM DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Carolina Boniatti Pavese

Dissertação apresentada como pré-requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, sob orientação do Prof. Dr. Tullo Vigevani.

Banca Examinadora:

Dr. Tullo Vigevani (orientador)
UNESP

Dra. Andréa Ribeiro Hoffmann
PUC- RJ

Dr. Reginaldo Carmello Correa de Moraes
Unicamp

Aos meus pais,
com o mais profundo e terno amor

AGRADECIMENTOS

Depois de anos em Florianópolis, voltei à minha cidade natal para redescobri-la e começar um novo vôo. Foram mais de dois anos exercendo a profissão de Mestranda, com direito a todas as crises que isso implica e algo mais. A conclusão dessa dissertação representa o fim dessa etapa e o início do ainda desconhecido.

Sem o apoio dos meus pais, nunca teria saído do lugar. Eles são as minhas asas e me impulsionam com seu amor e apoio incondicional. Não conseguiria expressar toda a gratidão e amor que sinto, por isso nem tento.

Longe de casa, fui acolhida pelos meus tios, Ângela e Fernando, a quem agradeço pela casa, comida, carinho e cachorro.

Tive a chance de ficar mais próxima do meu irmão, com quem dividi tantos segredos, mas deixei a convivência diária com minha irmã. Agora, com os três em cantos diversos, continuamos companheiros e amigos como sempre. Jão e Lê, amo muito vocês.

Ao Elflay, por todas as risadas mesmo em horas sérias e pelo conforto de sua amizade. Ao CG, por seu mau humor crônico e nossas discussões altamente relevantes sobre o teor de cacau. Ao Demétrius pelos convites às aulas, por dividir o interesse pela UE, às baladinhas e afins.

Uma parte importante desse trabalho foi realizada na Itália e não poderia acontecer se não fosse a amizade, a hospedagem e o acesso às bibliotecas de algumas pessoas. *Ringrazio Ciona, per la casa, le chiacchiere e le grappe. Matteo, per i caffè, gli articoli e le stelle. Mie vicine, Brunella e Geeda, ed a Chiara, amiche per sempre. Un bacione e a presto.*

Agradeço à professora Rosana, pela oportunidade em ser sua monitora na PUC-SP. À professora Flávia por suas valiosa contribuição durante a qualificação, partilhada com o professor Ary, amigo e mestre. Aos membros da banca profa. Dra. Andrea Hoffmann e prof. Dr. Reginaldo Moraes, pela honra de sua participação.

Meu agradecimento especial ao professor Tullo, por sua orientação, estímulo, conselhos e muita paciência ao longo de todo esse processo.

Ao Programa San Tiago Dantas, professores, funcionários e colegas.

Ao CNPq, pelo apoio financeiro, fundamental à realização dessa pesquisa.

RESUMO

O Regionalismo é uma característica constante das relações internacionais. Na sua forma atual – o novo regionalismo – a União Europeia é o seu maior e mais complexo exemplo. Iniciado há mais de cinco décadas, a integração europeia atualmente envolve vinte e sete Estados-membros num “sistema político” que combina elementos supranacionais e intergovernamentais. A criação da União Económica e Monetária- UEM (1992), representa a sua maior realização. O propósito dessa tese possui dois objetivos: na luz das Relações Internacionais, apresentar o debate atual sobre regionalismo e integração europeia, e em segundo, analisar a UEM, abordando sua dimensão histórica, política e teórica.

Palavras-chave: Regionalismo, integração europeia, União Económica e Monetária.

ABSTRACT

Regionalism is a long- standing feature in international relations. In its current form – the new regionalism – the European Union is its main and most complex example. Started over five decades ago, the European integration currently involves twenty seven member States in an unprecedented 'political system' that combines supranational and intergovernmental elements. The creation of the Economic and Monetary Union - EMU (1992) represents its biggest achievement. The purpose of this thesis is twofold: to present, from an international relations perspective, the on going debate on regionalism and European integration, and second, to analyse the EMU, addressing its historical, political and theoretical dimension.

Keywords: Regionalism, European integration, Economic and Monetary Union.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
PARTE I - O Regionalismo e a União Européia	16
1 Capítulo: A nova ordem mundial e o regionalismo	16
1.1 Considerações iniciais	16
1.2 Historicizando o regionalismo	16
1.2.1 Origens regionalismo	16
1.2.2 O novo regionalismo	18
1.3. Conceitos sobre o regionalismo.....	20
1.4 Teorias sobre o regionalismo	23
2 Capítulo: O processo de integração européia	30
2.1 O processo histórico	30
2.1.1 Origens da integração.....	30
2.1.2 A Europa após a Segunda Guerra Mundial	31
2.1.3 As Comunidades Européias	35
2.1.3.1 O Tratado de Paris – A CECA	35
2.1.3.2 Os Tratados de Roma – A CEE e a CEEA	35
2.1.4 Do Compromisso de Luxemburgo ao Ato Único	37
2.1.5 O Tratado de Maastricht – A União Européia	41
2.1.6 O Tratado de Amsterdã	46
2.1.7 O Tratado de Nice	47
2.1.8 A União Européia dos 27	49
2.1.9 A Constituição Européia	50
2.2 Conceitos sobre a União Européia	53
2.3 Teorias sobre a União Européia	56
2.3.1 Federalismo	56
2.3.2 Neofuncionalismo	58
2.3.3 Intergovernamentalismo e Intergovernamentalismo liberal	60
2.3.4 Institucionalismo	62
2.3.5 Construtivismo	64
2.3.6 <i>Policy Networks</i>	65
2.3.7 <i>Multilevel Governance</i>	66

PARTE II – A União Económica e Monetária (UEM)	69
3 Capítulo: A história e a estrutura da UEM	69
3.1 Rumo à UEM	69
3.1.1 Antecedentes históricos	69
3.1.2 A Europa no século XX: O pós-guerra e as novas tentativas	72
3.1.3 As Comunidades Europeias e a UEM: de Roma a Barre	73
3.1.4 Do Plano Werner ao Sistema Monetário Europeu	76
3.1.5 O Sistema Monetário Europeu	83
3.1.6 A União Económica e Monetária	85
3.1.7 A UEM pós- Maastricht	88
3.1.8 A implementação da moeda única	89
3.2 A estrutura da UEM	92
3.2.1 O Pacto de Estabilidade e de Crescimento	92
3.2.2 O SEBC e o BCE	95
3.2.3 O Conselho de Ministros: Ecofin e Eurogrupo	98
3.2.4 A Comissão e o Parlamento Europeu	99
3.3 Os países que não adotaram o euro	100
3.3.1 A Dinamarca	100
3.3.2 O Reino Unido	101
3.3.3 A Suécia	103
3.3.4 Os novos Estados-Membros	105
4 Capítulo: A dimensão política e teórica da UEM	107
4.1 Os interesses e a participação de três atores	107
4.1.1 A França	107
4.1.2 A Alemanha	121
4.1.3 A Comissão Europeia	136
4.2 Teoria sobre a UEM	151
4.2.1 Neorealismo e a tese da <i>voice opportunities</i>	151
4.2.2 Neofuncionalismo	153
4.2.4 Construtivismo	155
4.2.5 A UEM: uma construção neoliberal	156
CONSIDERAÇÕES FINAIS	160
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	175

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Figura 1 – Mapa da União Européia.....	174
Quadro 1 - Regionalismo: Grupos teóricos	23
Quadro 2 - Euro : Cronograma	91
Tabela 1 - Opinião pública a favor da UEM (%): países da zona do euro.....	90
Tabela 2 - Indicadores: Critérios de Convergência (dez novos membros).....	106

ABREVIATURAS

- ACE-** Administração de Cooperação Européia
- BC-** Banco Central
- BCE** – Banco Central Europeu
- CECA** – Comunidade Européia do Carvão e do Aço
- CE-** Comunidade Européia
- CEE-** Comunidade Económica Européia
- CEEA** – Comunidade Européia da Energia Atômica (Euratom)
- CJAI** - Cooperação em Justiça e Assuntos Internos
- CIG** – Conferência Intergovernamental
- ECU-** *European Currency Unit*
- MTC-** Mecanismo de Taxa Cambial
- OCEE** - Organização para a Cooperação Económica Européia
- OI** – Organizações Internacionais
- PAC-** Política Agrícola Comum
- PEC-** Pacto de Estabilidade e de Crescimento
- PESC-** Política Externa e de Segurança Comum
- SEBC-** Sistema Europeu de Bancos Centrais
- SME** – Sistema Monetário Europeu
- TEC** – Tarifa Externa Comum
- TUE** -Tratado da União Européia
- UE-** União Européia
- UEM-** União Económica e Monetária
- UEP** – União Européia de Pagamentos
- UMA** – União Monetária Alemã
- UME** – União Monetária Escandinava
- UML** – União Monetária Latina
- UP(E)**–União Política (Européia)

INTRODUÇÃO

O Sistema Internacional tem se caracterizado pela eclosão de diversas modalidades de integração, na chamada “nova onda” do regionalismo. Nesse fluxo, o processo de integração europeu se desenvolve de modo particular, inspirando os demais processos e representando um desafio aos diversos campos de estudo.

Iniciada após a Segunda Guerra Mundial, com a integração de setores estratégicos, a integração europeia ocorre num processo contínuo de ampliação de seu escopo, incorporação de novos membros e estreitamento de suas políticas. Hoje, a chamada União Europeia, é um complexo sistema que incorpora vinte e sete Estados membros e mais de 450 milhões de pessoas. Trata-se do mais ambicioso processo de integração da história e que vem redefinindo a organização social, política e econômica, como também, os aspectos culturais dos diversos atores envolvidos.

Nessa dinâmica, a União Econômica e Monetária (UEM) aparece como um dos mais importantes eventos da integração europeia. Fruto de um longo e intenso processo histórico e político, sua dimensão vai além da consolidação de um Mercado Comum, favorecido com uma moeda única. O processo da UEM inova e é particularmente importante por representar a supranacionalização de uma área até então considerada central à soberania dos Estados – com todas as implicações que isso acarreta. Nesse sentido, a União Econômica e Monetária tem inúmeras facetas a serem exploradas.

O objetivo central desse estudo é compreender o processo de União Econômica e Monetária, a partir da perspectiva das Relações Internacionais, contextualizando-o numa discussão mais ampla sobre o regionalismo e o processo de integração europeu em geral, abordando seus principais aspectos políticos e elementos teóricos.

O trabalho é estruturado em duas partes, num total de quatro capítulos a partir do resgate bibliográfico sobre o tema, compreendendo desde estudos considerados clássicos até produções mais recentes, não apenas das Relações Internacionais, mas das demais áreas correlatas ao tema.

A primeira parte é dedicada ao regionalismo e ao processo de integração europeu. O primeiro capítulo procura situar a União Europeia no contexto do regionalismo. Para tanto, traça-se um histórico sobre o fenômeno da integração

regional no Sistema Internacional. São abordadas desde as primeiras manifestações do regionalismo, passando pelas primeiras integrações voluntárias do século XIX, até a chamada “nova onda”, que caracteriza o estágio atual do regionalismo. São apresentados os diferentes conceitos de região e de regionalismo e as teorias que procuram explicar seus modelos contemporâneos. Adota-se, a classificação de Hurrell (2000: 46-54), que as divide em três grupos: as teorias sistêmicas; as teorias que relacionam o regionalismo à interdependência global; e aquelas que o analisam a partir de características e atributos domésticos.

A partir dessa contextualização geral e introdutória, desenvolve-se o segundo capítulo. Nele, coloca-se o processo histórico da integração europeia, considerando que sua visão clara é crucial à análise de qualquer recorte feito em seu campo de estudo, demonstrando o quanto esse é um processo complexo e ainda em aberto. Parte-se do pós-guerra, indo da instituição das três Comunidades (1951 e 1957) e de sua unificação num modelo tri-pilar que criou a União Europeia (1992), até o último processo de alargamento (2007) e a atual discussão sobre o Tratado Constitucional. Prossegue-se com a discussão sobre sua conceituação e explicações teóricas. Julgando ser fundamental conhecer as diversas perspectivas para se produzir uma análise mais abrangente e complexa, são abordadas tanto as teorias clássicas quanto as contemporâneas (do realismo à *multilevel governance*).

À luz desse debate mais amplo, a segunda parte do trabalho é dedicada à União Econômica e Monetária, onde são desenvolvidos os dois capítulos finais. O terceiro capítulo é centrado no histórico e na atual estrutura da UEM. Partindo das primeiras tentativas de promovê-la, analisa-se o curso dos acontecimentos, com todos os avanços e retrocessos, sua instituição com o Tratado de Maastricht (1992), apresentando os critérios de convergência obrigatórios ao cumprimento de suas três etapas. que conduzem à adoção da moeda única. Essa exposição histórica é encerrada com a substituição das moedas nacionais pelo euro (2002) e a recente adoção da moeda pela Eslovênia (2007).

A partir dessa conjuntura, coloca-se a estrutura atual da UEM que envolve o Pacto de Estabilidade e Crescimento, o Sistema Europeu de Bancos Centrais e o papel dos comitês e instituições comunitárias. Contatando atualmente com treze membros, ainda nesse capítulo, apresenta-se o caso dos Estados que não fazem parte da zona euro e que, portanto, não integram plenamente a UEM. São expostas as situações daqueles que optaram por não adotar a moeda única (Dinamarca,

Reino Unido e Suécia), bem como daqueles onze (Bulgária, Chipre, Eslováquia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia, República Tcheca e Romênia) que ingressaram na União Européia nos últimos dois processos de alargamento (2004 e 2007). Obrigados a adotar o euro tão logo obedeçam aos critérios de convergência, até agora, apenas a Eslovênia fez.

O quarto e último capítulo é focado nos aspectos políticos e teóricos da UEM. Para demonstrar a natureza política desse processo, analisa-se a participação de três importantes atores: a França, a Alemanha e a Comissão Européia.

Os interesses e a atuação de cada um são expostos. Procura-se compreender como a atuação e a relação entre esses dois Estados influenciaram a instituição da UEM e como a Comissão Européia contribuiu a esse processo. Verifica-se assim, a preponderância desses atores.

Esse capítulo final se encerra com a exposição de como algumas teorias da integração européia procuram explicar a UEM. Partindo do neorealismo e da tese do *voice opportunities*, passa-se pelas abordagens intergovenamentalista e institucionalista, indo até o construtivismo. Além dessas teorias das Relações Internacionais, é exposta a argumentação que o interpreta como a consolidação o neoliberalismo no âmbito comunitário. Considerando-a como uma questão que permite todas essas interpretações, verificou-se há alguma teoria capaz de explicar a UEM em sua totalidade ou se o fato de ser um processo sem precedentes e tão recente torna impossível essa hipótese.

Com esse trabalho e a partir dessa abordagem, pretende-se reforçar a relevância do estudo da UEM no âmbito das Relações Internacionais. Elucida-se que sua dimensão vai além daquela econômica, propositalmente excluída e deixada para que os economistas a analisem.

Ademais, o interesse pelo seu estudo ultrapassa a importância *per se* desse processo e exprime a preocupação em compreender a dinâmica da integração européia, já que a UEM fornece importantes elementos ao entendimento de como a União Européia define e estrutura suas políticas, bem como dos interesses e atuações de seus atores. Por fim, procura-se contribuir à consolidação dos estudos do processo de integração europeu no Brasil – uma temática muito discutida, mas pouco sistematizada.

PARTE I
O REGIONALISMO E A UNIÃO EUROPÉIA

1 Capítulo: A nova ordem mundial e o regionalismo

1.1 Considerações iniciais

O processo de integração europeu, apesar de toda sua singularidade, não é um fenômeno isolado. Na verdade, constitui-se em uma das formas que o regionalismo adquire, estando diretamente relacionado às mudanças na ordem mundial. Assim, apesar da maioria das análises se referir a casos específicos, para se compreender a real dimensão desse regionalismo na política mundial, é fundamental adotar uma perspectiva mais ampla (FAWCETT, 2000: 2). Partilhando dessa opinião, o trabalho apresentado tem como ponto de partida a necessidade de situar seu objeto, entendido como a União Econômica e Monetária, dentro de um debate mais amplo sobre o regionalismo como característica do Sistema Internacional. Desse modo, pretende-se ampliar tanto a compreensão desse modelo de integração regional quanto a relevância desse trabalho.

1.2 Historicizando o regionalismo

1.2.1 Origens do regionalismo

Apesar do fenômeno da integração regional ser um tema extremamente atual no debate das relações internacionais, ele não é uma característica nova e exclusiva do sistema vigente. Manifestações de regionalismo podem ser percebidas ao longo da história, sendo cada processo caracterizado por uma forma própria, de acordo com o contexto histórico e político no qual está inserido (MATTLI, 1999:1).

Os primeiros registros de construções regionais remetem às expansões dos domínios militares e de territórios estratégicos, motivadas por questões políticas e/ou econômicas diretamente relacionadas ao poder. Ao contrário dos processos de integração atuais, nessas primeiras manifestações o uso da força e o fator geográfico eram aspectos importantes, já se baseavam na proximidade geográfica e na imposição da vontade da parte que buscava expandir seu território sobre aquela

a ser conquistada (TAVARES, 2004).

No século XIX, os processos de integração regional modificaram sua forma. Passando a ocorrer de forma voluntária, seus escopos foram ampliados às questões econômicas e comerciais e o elemento da proximidade geográfica deixou de ser uma condição fundamental. Na Europa o novo regionalismo se manifestou através de acordos tarifários preferenciais e uniões aduaneiras num movimento de *spill over* que, em alguns casos, culminou em uniões econômicas, monetárias e/ou políticas (MATTLI, 1999:1).

Tavares (2004) observa que esses regionalismos voluntários do século XIX foram provocados por mudanças na produção e no comércio, conseqüentes da Revolução Industrial. Contudo, não eram exclusividade da Europa e nem se restringiam ao envolvimento de Estados de um mesmo continente. Ademais, a ampliação de escopo dos processos de integração não representa a extinção daqueles impulsionados pelos imperativos militares e de segurança, que continuaram a ocorrer neste período.

No século XX a presença do regionalismo no sistema internacional ocorreu de modo mais assimétrico. No início desse período, as conseqüências políticas do fim da Primeira Guerra Mundial e a crise econômica global, marcada pela quebra da bolsa de Nova York, em 1929, levaram os Estados a rever suas políticas. Sentindo-se ameaçados, eles colocaram em segundo plano os acordos regionais existentes e optaram por políticas nacionalistas, de natureza protecionista e discriminatória. Assim, o regionalismo e a interdependência internacional saíram de evidência.

No final da Segunda Guerra Mundial, a cooperação ressurgiu na agenda global. Dessa vez, as ações se voltavam à promoção de um sistema coletivo de segurança, baseado na recém criada Organização das Nações Unidas(ONU), e na racionalidade dos Estados no cenário da guerra fria (Tavares, 2004). Segundo Katzenstein (2002:4), a maioria dos Estados se fundamentou no direito à segurança coletiva mútua, assegurado pela Carta da ONU, para criar alianças regionais de escopo político – militar, como o Pacto do Rio (1947), a OTAN (1949) e o Pacto de Varsóvia (1955). Por outro lado, os processos de integração regional de escopo econômico / comercial se desenvolviam de forma restrita, inibidos tanto pela Guerra Fria quanto pelas políticas de substituição de importação adotadas pelos países em desenvolvimento. Este ciclo de regionalismo, das décadas de 60 e 70, é conceituado por Fawcett (2000:17) como a “ultima onda do velho regionalismo”.

Mas, em alguns casos, o regionalismo conseguiu contornar as adversidades do pós-guerra e se desenvolver acentuadamente, indo além das questões de segurança. É nesse sentido que Mattli (1999:2-3) aponta para a “reinvenção” da integração europeia após a Segunda Guerra.

As preocupações com a estabilidade política e econômica do continente desencadearam o processo de integração de cunho comercial e econômico, ainda em curso, que resultou na União Europeia. Contudo, novamente o regionalismo não foi uma opção política exclusiva de alguns Estados na Europa. Nos demais continentes também ocorreram importantes movimentos em direção à integração regional como, por exemplo, o Pacto Andino (1969) e a Associação dos países do Sudeste Asiático (1967).

1.2.2 O novo Regionalismo

De acordo com Fawcett (2000:17), O fim das tensões provocadas por uma ordem bipolar até então em vigor, produziu mudanças no sistema internacional estruturais capazes de redefini-lo. Com uma conjuntura favorável, o regionalismo ressurgiu na agenda internacional a partir do final da Guerra Fria, fortalecendo as antigas organizações e originando novas integrações. Esse processo deu origem ao chamado “novo regionalismo”, distinto dos anteriores tanto pela diversidade de escopo e institucionalização das integrações geradas, quanto por seu alcance global.

Uma melhor compreensão do “novo regionalismo” está ancorada à análise das mudanças no sistema que o promoveram. Em sua análise, Fawcett (2000:18-29) aponta alguns desses elementos. Dentre aqueles de natureza política, destaca a descentralização do sistema internacional e os processos de redemocratização.

A principal contribuição da descentralização do sistema internacional ao regionalismo foi o estímulo à promoção da multipolaridade. Como efeito, as organizações regionais dos países industrializados que já possuíam elevado nível de institucionalização, como as Comunidades Europeias e a OTAN, ampliaram a esfera de sua atuação e incorporaram novos membros. Ademais, as duas superpotências do período da Guerra Fria, os Estados Unidos e a União Soviética, inovaram suas políticas colocando o regionalismo como tema importante de suas agendas.

No caso das nações em desenvolvimento, esta descentralização significou a

independência de uma ordem imposta pelas grandes potências. Por um lado, foi um feito positivo, já que esses Estados gozaram de maior liberdade para conduzir suas políticas externas. Mas, em contrapartida, este desprendimento representou maior vulnerabilidade no sistema e tornou necessário o reposicionamento desses países. Assim, o regionalismo foi concebido pelas nações em desenvolvimento como estratégia capaz de assegurar sua permanência e a importância na nova ordem.

O segundo elemento, o processo de democratização de muitos Estados, também criou condições mais favoráveis à interdependência regional e global. Isso porque, apesar da democracia não ser nem condição fundamental à integração regional nem sua consequência, é inegável que um ambiente político democrático favorece o estabelecimento e a manutenção do regionalismo e que, em muitos casos, a integração beneficia o estabelecimento de regimes democráticos. A União Europeia, por exemplo, teve um papel relativamente importante na redemocratização de Portugal, da Espanha e da Grécia, na década de 80, e vem influenciando reformas democráticas nos países do leste europeu.

there is a sense in which regionalism (like political and economic liberalization) has become fashionable, even desirable. Leaders both from newly emerging states of Eastern Europe and former URSS as well as from many developing countries have been quick to perceive that a commitment to regionalisms likely to receive the approval of international community, notably the advanced industrialized countries, and is therefore a policy worth pursuing (FAWCETT, 2000:30).

Além dos aspectos políticos, as mudanças econômicas do sistema internacional também favoreceram a expansão do novo regionalismo, como demonstra Wyatt-Walter (2000: 92-97).

O fim da Guerra Fria tornou visível a fragmentação do sistema capitalista, expondo as diferenças entre os modelos europeu, americano e asiático. A hegemonia norte-americana foi posta à prova, já que não havia mais uma ameaça aos países ocidentais capaz de justificá-la, e o país foi forçado a rever sua atuação. Por outro lado, o crescimento das economias do Japão e do Leste Asiático induziu a Comunidade Europeia e os EUA a repensar suas políticas, principalmente sua opção pelo multilateralismo comercial. Assim, o regionalismo econômico foi privilegiado, já que permitia excluir os países considerados uma ameaça ao comércio nacional. Concomitantemente à cooperação, os Estados também incrementaram suas práticas protecionistas e demais medidas para aumentar sua competitividade e forçar

concessões de abertura de mercados externos.

Ao mesmo tempo em que os Estados Unidos e a Europa exerciam esse antagonismo entre protecionismo e regionalismo, os países em desenvolvimento percebiam o fracasso de suas políticas de substituição de importação. Como política alternativa ao crescimento econômico, passaram a se centrar no crescimento das exportações. Face às restrições ao acesso aos mercados externos, os acordos regionais e bilaterais foram as medidas encontradas para poder negociar com os parceiros comerciais. Além da abertura comercial, esses países também promoveram a abertura financeira, que se beneficiava dos acordos regionais. A adoção do regionalismo como uma diretriz política também foi estimulada à medida que esses países em desenvolvimento percebiam o incremento de seu poder de barganha quando negociavam juntos os acordos bilaterais com os países mais ricos.

Ademais, a percepção da dificuldade de tomar decisões consensuais no âmbito multilateral conduzia à maior opção pelo bilateralismo e o regionalismo. O programa do Mercado Comum Europeu é o maior expoente desta tendência, mas não o único. Os Estados Unidos, por exemplo, procuraram estabelecer acordo bilateral com o Japão e impulsionar o NAFTA, beneficiando seu mercado. Contudo, convém ressaltar, que o ressurgimento do regionalismo econômico após a Guerra Fria não representa o fim do multilateralismo, já que esses não são processos incompatíveis. Desta forma, ambos são características coexistentes do sistema internacional atual (WYATT-WALTER, 2000: 92-97).

1.3 Conceitos sobre o Regionalismo

Segundo Tavares (2004), o interesse acadêmico pelo regionalismo foi despertado a partir da década de 60 e continua sendo um tema em ascendência. Sobre ele, incidem diversas abordagens e terminologias e é nesta heterogeneidade que repousa sua dificuldade conceitual.

O conceito de regionalismo passa, obrigatoriamente, pelo emprego do termo região. Epistemologicamente, região deriva do latim *regio*, que significa determinada área geográfica ou administrativa. Assim, as interpretações de seu conceito podem adquirir conotações tanto geográficas quanto políticas, situando-se dentro de quatro dimensões analíticas: a) geográfica; b) percepções regionais partilhadas; c)

regularidade e intensidade das interações; e d) agência.

A primeira dimensão, a geográfica, está relacionada à consideração do território e tipificação da região a partir de certo nível de proximidade geográfica. Porém, não há consenso quanto a relevância do fator geográfico na definição de região. Para alguns autores, este é um fator de baixa importância, como afirma Hurrell (2000: 38-39): *“there are no `natural` regions (...) all regions are socially constructed and hence politically contested”*.

No enfoque das percepções regionais partilhadas as análises estão centradas nos vínculos sociais, políticos e econômicos que criam a coesão regional. A abordagem desta dimensão é feita a partir dos fatores internos que provocam diferentes tipos e graus de regionalismo.

A terceira dimensão, centrada na regularidade e na intensidade das interações, está representada, principalmente, pelo construtivismo social. De acordo com essa teoria, o foco analítico não deve estar nos fatores materiais ou geográficos, mas sim na idéia cognitiva de região que os processos de socialização desencadeiam.

A quarta dimensão analítica, a da agência, é de maior incidência nos debates e se foca na análise do papel dos Estados. Nessa perspectiva, Katzenstein (1996), em referência à Karl Deutsch, define região como:

(...) a set of countries markedly dependent over a wide range of different dimensions. This is often, but not always, indicated by a flow of socio-economic transactions and communications and high political saliences that differentiates a group of countries from others (KATZENSTEIN, 1996).

Ainda de acordo com Tavares (2004), o enquadramento dentro de uma destas dimensões analíticas é facultativo e alguns autores optam em trabalhar fora desta fragmentação. Dentre esses, Tavares exprime sua conceituação:

I define region as a cognitive construction that spills over state borders, based on territoriality, with a certain degree of singularity, socially molded by a body of different actors, and motivated by different (and sometimes contradictory) principles` (TAVARES, 2004).

A falta de consenso sobre o conceito de região inevitavelmente se reflete no debate sobre regionalismo. Hettne (2005) e Wunderlich (2006) partilham da opinião de que a distinção entre regionalismo e regionalização é um importante ponto de partida para o debate atual do tema. De modo geral, ambos consideram o

regionalismo como um processo ou projeto formal associado a um conjunto de normas, valores e idéias. Nesse caso, a variação conceitual está na consideração dos projetos de regionalismo como uma atribuição exclusiva dos Estados ou não. Por outro lado, regionalização é um termo referente a complexos processos de mudanças regionais que ocorrem, simultaneamente, no plano social, político e econômico. As opiniões dos autores que adotam essa definição se dividem entre aqueles que acreditam ser um processo espontâneo e aqueles que o julgam conscientemente determinado.

Em outra perspectiva, Hurrell (2000: 39-45) considera o regionalismo como um conceito generalizadamente empregado para explicar distintos fenômenos. Assim, aponta cinco categorias nele contidas:

1. Regionalização – chamado regionalismo *soft* ou informal, atribui grande peso à interdependência econômica em determinada região, sendo essencialmente um processo regido pelo mercado e/ou economia. Assim, não é uma iniciativa estatal, mas pode gerar uma interação social capaz de criar uma sociedade transnacional;
2. Percepção regional e identidade –Refere-se à noção de pertencer a determinada região/ comunidade e pode ser desencadeada tanto por fatores internos (língua, história, cultura,etc.) ou externos (ameaças comuns, por exemplo, à segurança);
3. Cooperação interestatal - Estadista, esta modalidade de integração busca proteger e potencializar o papel do Estado e do poder governamental. Para tanto, envolve o estabelecimento de regimes ou acordos intergovernamentais ou interestatais, numa cooperação formal ou não;
4. Integração regional promovida pelo Estado – Está relacionada ao processo de integração econômica regional, através do qual os governos nacionais desenvolvem políticas para a remoção mútua de barreiras à circulação de bens, serviços, capital e pessoas. É nessa categoria que o autor enquadra a integração europeia.
5. Coesão Regional – Esta Unidade Regional seria o grau máximo de integração, resultando da combinação das quatro categorias de regionalismo supracitadas. Para determiná-la é preciso observar se o papel da região é forte a ponto de influenciar as relações inter-estatais e mundiais e se sua estrutura é a base política organizacional da região nas diversas áreas.

1.4 Teorias sobre o Regionalismo

As primeiras análises teóricas do regionalismo, datadas da década de 50 e 60, foram desenvolvidas com o objetivo de explicar um fenômeno específico de integração - o caso europeu. Com o novo regionalismo as teorias procuraram ampliar seu escopo para contemplar os novos processos de integração, mas o predomínio da experiência europeia nas análises não foi eliminado.

De acordo com Hettne (2005), as primeiras teorias estavam preocupadas com a questão da paz e tendiam a ver os Estados-nação como um problema e não uma solução. Já as teorias mais atuais, ampliaram suas abordagens para outras questões centrais, como o comércio e a economia, relacionando-se ao estudo da globalização.

Procurando dotar o regionalismo de tratamento teórico mais autônomo com relação ao domínio das análises da integração europeia, Hurrell (2000: 46- 54) classifica as teorias que explicam o regionalismo em três grupos:

Quadro I
Regionalismo – Grupos teóricos

Grupo	Teoria
Teorias Sistêmicas	Realismo Interdependência Estrutural e Globalização
Regionalismo e Interdependência Regional	(Neo) funcionalismo Institucionalismo neoliberal Construtivismo
Regionalismo e Atributos Domésticos	Regionalismo e coerência estatal Tipo de regime e democratização Teorias da convergência

Fonte: Hurrell (2000: 46-54), elaboração nossa.

No primeiro grupo estão as teorias sistêmicas, que salientam a importância das amplas estruturas políticas e econômicas e o impacto das pressões externas em determinadas regiões. Dentro deste grupo, situam-se as teorias realistas e as teorias da interdependência estrutural e globalização.

Para o realismo, o sistema internacional se caracteriza pela disputa de poder dos Estados, considerados seus atores principais. Assim, os esquemas de

cooperação inter-estatal contrariam os interesses primordiais dos Estados e são considerados anomalias do sistema. Com o fenômeno do regionalismo se firmando como crescente tendência da política mundial, o neo-realismo foi forçado a ampliar a análise realista.

Para poder situar o regionalismo dentro da percepção do sistema realista, os neo-realistas equipararam a formação de integração regional com a formação de alianças de poder. Situando a região dentro de uma análise global, o regionalismo é concebido como uma resposta às ameaças externas a determinada região. Conseqüentemente, o fator geográfico é um aspecto importante. O regionalismo econômico, como o europeu, deriva da relação entre as questões econômicas e políticas com a balança de poder mundial. Considerando-o uma estratégia à competitividade da economia mundial, os neo-realistas procuram desmistificar a idéia de que o regionalismo é oriundo da busca do estado de bem-estar social.

Especialmente no caso dos Estados com menor poder, o regionalismo é, além de uma ferramenta de inserção econômica, uma forma de aumentar sua posição política no sistema internacional. Condicionados à balança de poder, o regionalismo depende do interesse das grandes potências para se desenvolver. Isso ocorre apenas à medida que não comprometa, e até favoreça, sua posição no sistema. Assim, a hegemonia pode agir de maneira favorável ou contrária ao regionalismo e sua análise fornece resposta a importantes questões, como porque a integração avança mais facilmente no campo comercial e econômico do que no campo político, como ocorre na União Européia.

Contudo, os esforços do neo-realismo em ampliar a explicação realista do regionalismo não são capazes de explicar satisfatoriamente a integração regional. Isso porquê ele não considera a influencia dos fatores domésticos e julga os interesses dos Estados como estáticos, ignorando o efeito das mudanças no sistema econômico global na natureza da competitividade econômica e política e, conseqüentemente, nos interesses nacionais. (HURRELL, 2000: 46-54).

A teoria da interdependência estrutural e globalização surgiu criticando o neo-realismo justamente nesses aspectos. Os primeiros trabalhos nesta perspectiva foram elaborados na década de 70 e argumentavam que a cooperação entre os Estados é um fenômeno sempre existente e não uma anomalia, mesmo julgando o sistema internacional como anárquico. Dentre as formas de cooperação, estão os regimes internacionais, considerados os conjuntos de normas, princípios e

procedimentos decisórios que direcionam a expectativa dos atores em determinada área. Segundo essa teoria, o incremento do número de regimes e de outras formas de cooperação no sistema atual demonstra que a interdependência é um fenômeno estrutural. Assim, o entendimento do regionalismo é feito através de seu confronto com outras tendências à interdependência, dentre elas a globalização (GUTIS, 2004).

Segundo Hurrell (2000: 55-58), sobre a terceira teoria desse grupo, a da globalização, incide um complexo e polêmico debate. De modo geral, ela pode ser compreendida como o resultado dos processos globais que vêm aumentando a interdependência e interconexão entre os Estados e as sociedades. O fluxo de informações, capital, mercadoria e pessoas transpassa as barreiras nacionais, minimizando a importância das fronteiras territoriais e abalando os conceitos tradicionais de soberania.

A relação entre a globalização e regionalismo se traduz de forma ambígua. Por um lado, a globalização estimula a integração regional à medida que gera problemas coletivos, cujas soluções estão além das prerrogativas dos Estados-Nação. Para geri-los, é necessária a construção de instituições e regimes de caráter internacional e fazê-lo no plano regional é mais viável do que no plano mundial. Ademais, é certo que interdependência gera a percepção de problemas globais, mas há ainda questões que se restringem a determinada região e a globalização contribui para colocá-los e evidênciá-los. Por fim, a globalização estimula o regionalismo à medida que em se torna um importante recurso dos Estados para responderem às mudanças econômicas globais.

Ao mesmo tempo em que o estimula, em alguns aspectos a globalização se contrapõe. Isso porque a cooperação em questões econômicas, políticas e de segurança, tem se manifestado mais global do que regional. Como resultado, surgem questões globais (desastre humanitários, refugiados, meio ambiente, etc.) que demandam soluções e instituições internacionais globais e não regionais.

Fica evidente que a relação entre globalização e regionalismo não é uma questão de resposta fechada. O estímulo mútuo destes dois processos pode ocorrer e variar de acordo com a natureza e dimensão da matéria discutida. De qualquer forma, é inegável a relevância destes temas ao estudo das relações internacionais e à caracterização do sistema atual.

Ainda de acordo com a classificação adotada por Hurrell (2000: 58-59), no

segundo grupo estão as teorias (neo) funcionalista, institucionalista neoliberal e construtivista, que relacionam o regionalismo com a interdependência regional (em oposição à global).

De acordo com Malamud (2000), o neofuncionalismo surgiu na década de 60, sobretudo com os trabalhos de Ernest Haas, no esforço de preencher as lacunas teóricas deixadas pelo funcionalismo. Para essa teoria, as inovações institucionais internacionais são provocadas pelas mudanças científicas e tecnológicas levam à percepção da integração como resposta estratégica aos seus interesses. Assim, a integração é um processo aberto, não um princípio ou compromisso solidificado com a ordem mundial, sendo caracterizado pelo processo de *spillover* de uma área para a outra. Esse conceito-chave do neofuncionalismo pode ser definido como:

(...) the process whereby members of an integration scheme - agreed on same collective goals for a variety of motives but unequally satisfied with their attainment of these goals – attempt to resolve their dissatisfaction by resorting to collaboration in another, related sector (expanding the scope of mutual commitment) or by intensifying their commitment to the original sector (increasing the level of mutual commitment), or both (SCHIMITTER, 1969: 162).

O processo de *spillover* pode ser de três tipos: funcional, político ou cultivado. O *spillover* funcional deriva do caráter interconecto da economia mundial, a partir do qual a integração de determinado setor pressiona a integração dos demais a ele relacionados. O *spillover* político é aquele provocado por motivações políticas ou ideológicas e não pela natureza funcional ou tecnológica de um setor. A última modalidade, o *spillover* cultivado, é observada nos casos onde as instituições supranacionais atuam como promotores da integração política, pressionando para uma agenda transnacional ou supranacional em áreas onde os Estados relutam em integrar.

O neofuncionalismo também centra sua análise em questões que relacionam a supranacionalidade e a atuação dos diferentes atores. Apesar, do processo de integração regional requer apenas estabelecimento de instituições supranacionais com atuação limitada a determinada área, o incremento da integração força a ampliação do escopo dessas instituições. Além disso, o estabelecimento e a adoção de políticas comuns no plano supranacional ampliam a cooperação e a lealdade entre os governos e líderes políticos dos Estados envolvidos, reforçando o seu papel. Por fim, o desenvolvimento da integração em determinada região conduz os

grupos de interesses à formação de suas próprias organizações supranacionais. O processo inverso também ocorre, de modo que os grupos de interesse podem pressionar os governos a acelerarem os seus processos de integração à medida que almejam desenvolver seus interesses supranacionais (JENSEN, 2005: 85-87).

Nesta perspectiva, integração pode ser definida como: “ *the process whereby actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations, and political activities towards a new centre whose institutions possess or demand jurisdiction over pre-existing national states*” (HAAS, 1968: 16).

Para Hurrell (2000: 62-63), o institucionalismo neoliberal tem sido a teoria mais influente nos estudos contemporâneos da cooperação regional. A idéia central é de que os regimes internacionais são estabelecidos pelos Estados como estratégia à obtenção de seus objetivos num sistema caracterizado pelo incremento da interdependência.

Segundo Keohane (2005), um dos principais representantes desta corrente teórica, o institucionalismo vê os Estados como atores racionais e egoístas. Assim, a cooperação internacional só se desenvolve quando os Estados percebem que têm significantes interesses em comum, sendo voluntária e não podendo ser hierarquicamente forçada. Quando há a opção por políticas dessa natureza, os Estados criam as instituições internacionais, que são os elementos centrais da análise institucionalista do regionalismo.

Responsáveis pela troca de informação, pela redução dos custos e pelo estabelecimento dos pontos centrais de coordenação, as instituições dotam a cooperação de maior credibilidade e facilitam a reciprocidade. Condiçoadas à realidade de poder e interesse dos atores, mas não de forma passiva, as instituições interagem com esses elementos e atingem o resultado das relações de poder.

Em certa medida, a perspectiva institucionalista sustenta que as instituições são fundamentais se não ao estabelecimento, ao menos à manutenção da cooperação. Isso não significa que elas sejam sempre válidas, dotadas de neutralidade e destinadas a reduzir a possibilidade de conflitos. Na verdade, as instituições estão sujeitas às influências de poder e interesse dos Estados, uma vez que são criadas por eles. Por outro lado, elas influenciam diretamente no resultado político das ações desses. Considerando que o sistema internacional é caracterizado pelo disputa de poder entre os Estados e pela divergência de interesses, as instituições internacionais são um elemento fundamental ao estabelecimento da paz

no sistema, já que se baseiam na cooperação recíproca (KEOHANE, 1995).

A terceira teoria deste grupo analítico é o construtivismo. De acordo com os construtivistas, os interesses e as preferências dos agentes nas relações internacionais não são pré-determinados, mas sim influenciados por normas, culturas e identidades, sendo as estruturas e instituições construções sociais. Ao mesmo tempo em que comportamento dos atores no cenário internacional é influenciado por condições como a anarquia do sistema e o dilema da segurança ele tem um papel ativo na determinação destas condições. Por esse motivo, o regionalismo não pode ser compreendido apenas a partir da influência externa nos atores.

A noção de identidade é um aspecto importante na formação de uma região e sua integração, criando uma relação crucial entre a estrutura regional ou internacional, os interesses dos diversos atores e a definição das políticas. As normas também são um elemento importante na definição da ordem internacional. Adotadas como regras através dos procedimentos institucionalizados das organizações, elas estabelecem processos de socialização, regulamentam o comportamento dos Estados e redefinem seus interesses e identidades.

Assim, o construtivismo fornece uma importante base analítica à compreensão do novo regionalismo, sobretudo por enfatizar o papel determinante de fatores intersubjetivos, como normas e identidades, na definição dos processos de integração (WUNDERLICH, 2006).

A relevância desses fatores faz com que o construtivismo enfoque o senso de partilhar uma identidade comum, pertencendo a uma região específica, no chamado regionalismo cognitivo, podendo ser compreendido a partir de duas variáveis.

A primeira variável, representada principalmente pelas contribuições de Karl Deutsch, relaciona as identidades partilhadas e as transações de comunicação e valores mais amplos entre dois ou mais Estados na definição das comunidades. Em contrapartida, a segunda variável rejeita essa ligação, considerando que a compreensão do regionalismo requer o entendimento de como os interesses e identidades dos diferentes atores são gerados e moldados de acordo com incentivos de diversas naturezas e como estes atores definem e se inserem no sistema internacional (HURRELL, 2000: 64-65).

No último grupo teórico de Hurrell (2000: 66-69) estão as teorias que analisam o regionalismo a partir de características e atributos domésticos. A primeira dessas

teorias é a do regionalismo e coerência estatal. Nela, o regionalismo é percebido como uma alternativa ao Estado ou uma forma de ir além deste, mas, ao mesmo tempo, um Estado forte e viável é uma de sua pré-condição. Isso explica o fato de os processos de integração avançarem com maior facilidade entre Estados mais fortes, como na União Européia, do que entre aqueles mais vulneráveis, como nos processos de integração na África e no Sudeste Asiático.

A segunda teoria é a de tipo de regime e democratização, que relaciona os fatores domésticos com a democracia e avaliam a relevância destes dois fatores no regionalismo. O ponto de partida é o pressuposto de que democracias “não entram em guerra entre si”, criando zonas regionais pacíficas nas quais os Estados cooperam e partilham de maior confiança mútua, dando condições à integração regional.

Contudo, a relação entre democracia e regionalismo é complexa e não pode ser generalizada. Embora os processos de redemocratização ocorridos em diversos países na década 80 coincidam com o surgimento do novo regionalismo, não se pode criar uma regra geral de causa e efeito entre as duas variáveis. Há inúmeros outros fatores importantes na compreensão do ressurgimento do regionalismo na agenda internacional e exemplos na história que demonstram tanto o papel relevante das democracias quanto seu desempenho marginal na definição do regionalismo.

Neste último grupo analítico, com terceiro item aparecem as teorias de convergência, que buscam compreender a dinâmica da cooperação regional, sobretudo a econômica, a partir da convergência de interesses domésticos dos atores. A integração é concebida a partir de uma visão interna, focada nas políticas nacionais dos Estados, e não de uma visão mais ampla e internacional. Conseqüentemente, o regionalismo acentua o papel dos Estados, já que parte da iniciativa destes em aperfeiçoar sua atuação, contrariando outras teorias que vêem a relação entre o regionalismo e o enfraquecimento desse papel (HURREL, 2000: 66-69).

2 Capítulo: O processo de integração europeu

2.1 O Processo Histórico

2.1.1 Origens da integração

All powers in Europe constitute among themselves a sort of system in which they are united by a common religion, by a common sense of the customary laws governing the relations among states (...) This form of government, moreover, appears preferable to any other in that it combines at the same time the advantages of both large and small states (ROUSSEAU, 1998:117).

A concepção da integração como um projeto político capaz de assegurar a paz no continente europeu e, portanto, influenciar na própria reorganização do mundo aparece nos trabalhos de intelectuais e políticos, pelos menos, a partir do século XVII. Abade Saint- Pierre, Jean- Jacques Rousseau, Emmanuel Kant, Saint Simon e Alexis de Tocqueville são alguns dos autores que dedicaram parte de suas obras à promoção da integração europeia, deixando um importante legado ao estudo contemporâneo da integração regional (LESSA, 2003:19).

Inicialmente, as propostas se limitavam a um grupo minoritário de intelectuais e políticos, sem obter a apreciação dos grandes governantes nem da população. Foi no século XX, que os esforços em prol da integração se fortaleceram e ganharam evidência não apenas acadêmica, mas também política, e a integração europeia foi posta em prática.

A primeira Guerra Mundial instaurou um clima de tensão em toda a Europa. O Tratado de Versalhes impôs severas sanções à Alemanha, limitando sua soberania, debilitando sua economia e refletindo negativamente na delicada relação do país com a França. O período pós-guerra também fora marcado pelo crescimento do nacionalismo, sobretudo nos novos Estados, e pela relativa tranquilidade da segurança internacional uma vez que a União Soviética, enfraquecida por uma guerra civil, não representava uma ameaça. Assim, neste momento, a idéia da integração ainda aparecia de modo marginal no centro do debate político sobre o futuro da Europa.

Contrariando esta tendência, em 1923 Richard Coundenhove-Kalergi publicou a obra “Pan - Europa” que influenciou a criação do movimento homônimo a favor da

integração europeia. Kalergi e seu grupo defendiam a criação de uma Federação Europeia centrada na Alemanha e França, excluindo a União Soviética, devido ao comunismo e à sua proximidade com a África, e o Reino Unido, por suas aspirações imperialistas.

Apesar do “Pan-Europa” se tratar de um movimento efêmero e relativamente isolado, suas repercussões influenciaram sensivelmente a política europeia. Foi a partir da iniciativa de Edouard Herriot e Aristide Briand, membros do movimento e influentes políticos franceses, em propor ao ministro alemão Gustav Stresemann a reaproximação da França com a Alemanha que se desenvolveram diversas ações políticas capazes de tornar as relações entre os dois países mais amistosas e o ideal da integração mais viável.

O período após a Primeira Guerra não conseguiu proporcionar as condições necessárias para que um novo conflito fosse evitado. A falta de confiança mútua entre os Estados e a debilidade econômica europeia, agravada pela crise mundial de 1929, somaram-se à instabilidade dos regimes democráticos e, especialmente, à liderança de Hitler na Alemanha. As relações entre a França e a Alemanha foram novamente estremecidas e as aspirações de integração inviabilizadas pela conjuntura. Nesse contexto, eclodia a Segunda Guerra Mundial (DINAN, 2004: 2-4).

2.1.2 A Europa após a Segunda Guerra Mundial

A Segunda Guerra representa um importante marco na história da integração europeia. Logo após um intenso conflito, os Estados europeus, sobretudo do oeste, alteraram bruscamente o foco de suas políticas e colocaram os processos de integração e cooperação como estratégia fundamental, visando a paz e à reestruturação do continente.

À luz deste debate, ocorreu o Congresso da Europa, em 1948. Conhecido também como Congresso de Haia, ele reuniu mais de 700 representantes de organizações favoráveis à integração e/ou ao federalismo na Europa provenientes de 16 países. O Congresso marcou a consolidação da integração na agenda europeia, estimulando os debates que levaram dez países a instituir o Conselho da Europa, em maio de 1949. Nascia a primeira organização política europeia após a

¹ O Conselho da Europa é uma organização intergovernamental independente, isto é, não faz parte da União Europeia e que não deve ser confundida com o Conselho Europeu. Originalmente com dez membros,

Segunda Guerra (CINI, 2005: 15).

Paralelamente ao movimento de reorganização política ocorria a recuperação econômica. Com o seu rápido crescimento econômico, a Europa passou a recorrer ao mercado Norte-Americano para lhe fornecer bens de consumo adicionais, maquinarias e *commodities* básicos, pagos com suas reservas de dólar. Temendo a redução das exportações à Europa, à medida que essas reservas cambiais fossem reduzidas, os Estados Unidos julgaram conveniente fornecer mais dólares a esse seu mercado. Para tornar a medida mais atraente ao seu Congresso Nacional, o governo norte-americano utilizou o argumento político de que as condições debilitadas das economias dos países europeus os tornavam vulneráveis a possíveis expansões do domínio soviético. Amparar o crescimento econômico europeu significaria não apenas a manutenção de seu mercado, mas também a garantia da influência política norte-americana em parcela significativa do continente. Assim demonstra a declaração do sub-secretário de assuntos econômicos, W. Clayton, em memorando enviado a George Marshall na ocasião:

Without further prompt and substantial aid from the United States, economic, social and political disintegration will overwhelm Europe. Aside from this awful implications which this would have for the future peace and security of the world, the immediate effects on our domestic economy would be disastrous: markets for our surplus production gone, unemployment, depression, a heavily unbalanced budget on the background of a mountainous war debt. These things must not happen (CLAYTON, 2000).

A idéia pareceu ser convincente ao Congresso e, em 1947, foi anunciado o Plano Marshall (Programa de Reconstrução Européia). Para definir como seus recursos seriam empregados, os Estados Unidos determinaram a criação de uma organização para geri-los e coordenar a cooperação macroeconômica dos países europeus aos quais o Programa se destinava. Com esse propósito, em 1948 foi fundada a Organização para Cooperação Econômica Européia – OCEE. Assim como o Conselho Europeu, essa Organização tinha caráter intergovernamental e operava através da cooperação voluntária dos Estados. Com escopo limitado e sem atributos capazes de lhe dar maior autonomia, ambas não foram capazes de consolidar um caminho promissor rumo à integração. Se o ideal de uma Europa

atualmente o Conselho possui 40 membros. Seu objetivo principal é o fortalecimento da democracia, dos direitos humanos e das regras de direito entre seus membros (BACHE e GEORGE, 2001: 48).

unida ainda desejava ser perseguido, um novo modelo de integração precisava ser adotado (CINI, 2005:16).

Enquanto essas experiências se desenvolviam, uma questão crucial permanecia em aberto: a situação da Alemanha após a Segunda Guerra. Sem o desfecho satisfatório dessa a integração não poderia ocorrer, qualquer fosse o seu modelo.

Segundo Dinan (2000:28), o isolamento político e econômico da Alemanha já não interessava ao sistema internacional. Os Estados Unidos mudaram sua percepção, passando a defender o crescimento da Alemanha, considerando que a Europa e a Aliança do Atlântico fossem fortalecidas, numa posição partilhada pelo Reino Unido.

A maior relutância provinha da França. Por sua proximidade geográfica e rivalidade histórica, o país temia que a recuperação alemã representasse ameaças à sua segurança e enfraquecesse sua economia, que desde a Revolução Industrial se desenvolvia em menor grau que aquela alemã. Na verdade, pode-se afirmar que a questão da Alemanha era essencialmente uma questão da França.

Em 1945, os Estados Unidos, o Reino Unido e a União Soviética se reuniram nas conferências de Yalta e de Postdam. O resultado foi a divisão da Alemanha em áreas de influência, sendo a França beneficiada com uma dessas, satisfazendo as reivindicações do líder francês Charles De Gaulle.

As preocupações De Gaulle se voltaram então à consolidação do desenvolvimento econômico francês. Foi quando Jean Monnet apresentou sua proposta de atrelar o fortalecimento da França à debilidade econômica alemã utilizando sua zona de influência. A idéia era notavelmente percebida no setor do carvão e do aço, base para o desenvolvimento industrial da época. Historicamente, a escassez do carvão na França sempre dificultou a sua produção de aço, insumo que a Alemanha possuía em abundância na região de Ruhr. Assim, já que esta região estava sobre domínio francês, o plano era de explorá-la e favorecer o desenvolvimento do setor siderúrgico na França.

Contudo, o Plano Marshall e os acordos entre o Reino Unido e os Estados Unidos em unificar as zonas do território alemão e criar um Estado independente forçaram o governo francês a rever sua estratégia. Em 1949, a França concordou em ceder sua zona de influência, mas exigiu a criação de uma autoridade internacional para regular a produção de carvão na região de Ruhr. Satisfeita essa

condição, em maio de 1949 foi criada a República Federal da Alemanha sob o governo do Chanceler Konrad Adenauer.

De acordo com Cini (2005:16-17), a partir de então Monnet re-elaborou sua proposta, sugerindo que a paz e a estabilidade na Europa só poderiam ser obtidas com o fim da rivalidade histórica entre a França e a Alemanha. A solução estaria na integração e nas conseqüentes políticas de desenvolvimento europeu, baseadas no compromisso de cooperação entre os Estados.

Com o fracasso da recém instituída autoridade internacional para Ruhr, o plano de Monnet não poderia soar mais oportuno ao governo francês, indicando uma forma de submeter a Alemanha a uma influência externa. Assim, o Ministro das Relações Exteriores francês Robert Schumann propôs o estabelecimento de uma organização supranacional para regulamentar o setor do carvão e do aço. O Plano Schumann agradou Adenauer, que o percebeu como um elemento importante à política de envolvimento político, econômico e militar da Alemanha ao oeste europeu. O consenso entre essas duas partes era a condição imprescindível para que seu plano pudesse ser posto em prática, como afirmava Schumann. Assim, o apoio de Adenauer consagrou o êxito do Plano.

Dinan (2000: 46-47) aponta que o Plano estava aberto à participação de outros Estados interessados. Na prática, a oportunidade se restringia a poucos. Em virtude da Guerra Fria, a participação dos países do leste europeu estava vetada, enquanto a resistência dos países escandinavos ao federalismo os mantinha fora do Plano. O Reino Unido, por sua vez, também não partilhava dos ideais federalistas de Monnet e Schumann e, tendo relações estreitas com países de outros continentes, optou por não integrar a proposta. A Espanha também não pôde participar, já que estava politicamente isolada em detrimento do apoio do General Franco a Hitler na Segunda Guerra.

Restava um grupo pequeno de países composto pela Bélgica, Holanda, Luxemburgo – que compunham o Benelux² - e a Itália. Ligados economicamente à França e à Alemanha, esse quatro países julgaram não poder arcar com os custos de uma exclusão da organização a ser criada, aderindo assim ao Plano Schumann.

² Em 1944, os governos da Bélgica, Holanda e Luxemburgo estabeleceram uma união aduaneira, BENELUX. Em 1948, expandiram-na a uma união econômica, com os objetivos de obter políticas sociais e de emprego comuns e aproximar as políticas orçamentárias e estreitar a coordenação macroeconômica dos três países (GEORGE e BACHE, 2001:52).

2.1.3 As Comunidades Européias

.2.1.3.1 O Tratado de Paris – CECA

Em 1951, a Alemanha, França, Itália e os três países do BENELUX assinaram o Tratado de Paris, instituindo a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA). Fundamentando-se no Plano Schumann, a Comunidade tinha como finalidade a regulamentação do setor numa esfera supranacional. Contudo, suas aspirações políticas estavam além da criação de uma área de livre comércio e se estendiam ao estabelecimento de um mercado único.

A CECA foi a primeira organização interestatal na Europa com poderes efetivamente supranacionais, assegurados por seu quadro institucional. Dentre as instituições criadas pelo Tratado de Paris se destacam:

1. Autoridade Máxima - encarregada de zelar pelo cumprimento do Tratado e com certa autonomia decisória sobre matérias de sua competência, como proibição de subsídios e controle de preços;
2. Conselho de Ministros – Composto por representantes de cada país membro e com a finalidade de supervisionar as atividades da Autoridade Máxima;
3. Assembléia Comum – criada para dar legitimidade democrática às atividades da CECA, era composta por representantes indicados pelos parlamentos nacionais e, nos primeiros anos, foi praticamente inoperante;
4. Corte de Justiça- destinada à resolução dos conflitos entre os Estados e os órgãos da Comunidade.

Logo nos seus primeiros anos, a CECA se afirmou como uma organização de sucesso. Barreiras e cotas tarifárias foram eliminadas e ocorreram importantes avanços na eliminação das barreiras não tarifárias. A reestruturação das indústrias foi amparada pela Comunidade e o resultado foi um sensível aumento do comércio entre os seus membros (NUGENT, 2004: 35-38).

2.1.3.2 Os Tratados de Roma – CEE e CEEA

Ainda segundo Nugent (2004: 38-45), o êxito da CECA e o fracasso das tentativas de integração na área da defesa sinalizaram que o interesse e a flexibilidade dos Estados em ceder parte de sua soberania se concentrava na área

comercial, era por esse caminho que a integração deveria se desenvolver. Em 1957, os seis países que fundaram a CECA concluíram as negociações dos Tratados de Roma e instituíram duas novas Comunidades: A Comunidade Econômica Européia (CEE) e a Comunidade Européia da Energia Atômica (CEEA).

A CEE tinha como objetivo central a promoção de um Mercado Comum entre seus membros baseado nas seguintes etapas:

1. Eliminação de todas as barreiras tarifárias e quotas às importações no comércio interno do bloco, criando uma área de livre comércio;
2. Criação de uma Tarifa Externa Comum (TEC), isso é, sobre todos os produtos importados para a Comunidade incidiria uma mesma taxa, independente do país de entrada das mercadorias. Assim, avançar-se-ia da área de livre comércio para uma união aduaneira e se criariam mecanismos para uma Política Comercial Comum;
3. A proibição de práticas que produzissem a distorção ou a prevenção da competitividade entre os Estados – membros;
4. A adoção de medidas para liberalizar não apenas a circulação de mercadorias, mas também de serviços, capital e pessoas.

As incertezas e as polêmicas que caracterizaram o debate do Tratado o impediram de explicitar as medidas a serem tomadas para a implementação do Mercado Comum. Ademais, a dificuldade de um consenso resultou na cobertura assimétrica dos conteúdos do Tratado, estabelecendo regras claras e definidas para o comércio, mas apenas princípios norteadores para as políticas social e da agricultura.

O Tratado de Roma que instituiu a CEEA se restringia à regulamentação e integração do setor, promovendo pesquisas, disseminando informações, adotando normas de segurança e fornecimentos e instituindo um mercado nuclear comum. Apesar de ter um escopo mais limitado do que o tratado que instituiu a CEE, as diferenças entre os Estados forçaram o Tratado a incluir cláusulas de exceção em vários capítulos, dotando-o de conteúdo mais genérico e menos comprometedor. A parte que regulamenta a obtenção e divulgação de informações técnicas, por exemplo, foi enfraquecida sobre o argumento de que comprometia a segurança nacional dos membros da CEEA.

Seguindo o modelo institucional da primeira Comunidade, CECA, os Tratados de Roma instituíram quatro instituições principais para a CEEA e a CEE: a Comissão

Européia, o Conselho de Ministros, a Assembléia e a Corte de Justiça.

Algumas mudanças no caráter destas instituições foram feitas com relação às estruturas daquelas da CECA. O ponto principal foi dotá-las de um caráter mais intergovernamental, mas almejando a supranacionalidade das instituições em longo prazo. Para tanto, foram criados mecanismos que permitiam o aumento das decisões por maioria dos votos (ao invés da unanimidade) no Conselho e na Comissão. Com relação à Assembléia, previa-se sua eleição direta e o incremento de seu poder.

Em março de 1958, os países membros das Comunidades assinaram uma convenção instituindo uma Assembléia e uma Corte de Justiça única para a CECA, a CEE e a CECA, sinalizando o objetivo de transformar a integração num processo único (NUGENT, 2004: 38-45).

2.1.4 O Compromisso de Luxemburgo

Ao mesmo tempo em que estimulava o incremento da integração, o sucesso das três Comunidades gerava incertezas. Como argumenta Cini (2005:19-23), as principais preocupações eram com relação ao modo como elas ampliariam e aprofundariam seu escopo e com a direta relação desse processo com a soberania dos seus Estados membros. A década de 60 foi marcada por crises e instabilidade na busca de uma posição consensual sobre estes aspectos.

No cerne dessa questão estava o posicionamento da França. Concebendo a integração como um instrumento eficiente na manutenção da influência francesa na Europa, o presidente De Gaulle respondia com austeridade a qualquer avanço na integração que pudesse afetar a soberania de seu país. Em 1961, através do Plano Fouchet, a França propôs um novo modelo de integração que incorporava à CEE uma nova organização intergovernamental para a coordenação de uma política externa e de defesa. Para o desgosto de De Gaulle, a proposta foi rejeitada pela Alemanha. Não obstante o fracasso do Plano, a França continuou perseguindo suas ambições, sendo o pivô de duas futuras crises que ameaçaram o processo de integração.

O sucesso econômico da Comunidade Econômica Européia logo a partir de 1958 estimulou outros Estados do oeste europeu a rever seus posicionamentos e procurar se integrar ao bloco. Dentre os candidatos estava o Reino Unido, que

solicitou sua adesão às Comunidades em 1961. Por duas vezes consecutivas, 1963 e 1967, De Gaulle se posicionou contra os outros cinco membros e vetou a candidatura do Reino Unido. Seu argumento era de que as relações estreitas do país com os EUA sinalizavam a debilidade de seu comprometimento político e econômico com a Europa e com os objetivos das CEE. Sem a adesão do Reino Unido, os demais países retiraram sua candidatura.

Não obstante essa crise, a França também impôs dificuldades com relação à mudança do processo decisório que ampliaria o número de decisões por Maioria Qualificada no Conselho de Ministros, prevista nos Tratados de Roma. No momento em que a reforma era proposta, questões importantes como o financiamento à Política Agrícola Comum (PAC) e ampliação dos poderes da Assembléia (Parlamento) estavam sendo aprovadas. Todas essas mudanças provocaram maiores receios na França com relação à sua soberania. Como a diminuição das decisões por unanimidade acarretaria na redução do poder de veto dos Estados e, conseqüentemente, no aumento de sua vulnerabilidade, o presidente De Gaulle julgou as mudanças incompatíveis com os objetivos da França e retirou a participação de seu país no Conselho de Ministros. Com esse episódio, conhecido como “A crise das Cadeiras Vazias” o futuro das Comunidades estava novamente comprometido.

A solução para esse litígio veio com o Compromisso de Luxemburgo. Firmado em 1966, o Compromisso estabelecia que em caso de vital interesse nacional de um dos Estados membros o Conselho procuraria uma solução consensual estabelecendo, em outras palavras, o direito de veto.

Em termos práticos, o Compromisso repercutiu diretamente nas atividades do Conselho e da Comissão. Com relação ao Conselho, os países passaram a se sentir mais confortáveis em aceitar a Votação por Maioria Qualificada (VMQ), uma vez que poderiam invocar o poder de veto concedido pelo Compromisso quando julgassem necessário ao seu interesse nacional. No caso da Comissão, o Compromisso implicou na necessidade de maior esforço para que as propostas da instituição não colidissem com os interesses nacionais.

As crises da década de 60, provocadas principalmente pela França e a necessidade do Compromisso de Luxemburgo para assegurar a continuidade do processo de integração indicaram que o ideal federalista de uma integração política estava fora de agenda.

Após esses episódios, a integração europeia retomou seu desenvolvimento, procurando se reorganizar. O primeiro movimento nessa direção foi dado em 1967, quando as três Comunidades unificaram suas estruturas na forma da Comunidade Europeia (CE). Em 1969, a Conferência de Hague promoveu importantes avanços ao estender a competência sobre o orçamento da CE para o Parlamento, expor a necessidade da ampliação das políticas comuns, sinalizar a intenção de uma União Econômica e Monetária (UEM) e abrir o acesso para novos membros.

Em 1973, a Comunidade Europeia passou por seu primeiro processo de ampliação, incorporando a Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido³. A CE também incrementou sua atuação no cenário internacional (representada pela Comissão) passando a atuar como um ator único nas negociações comerciais internacionais. Ademais, após o Relatório de Davignon sobre cooperação política (1970), os membros da Comunidade desenvolveram expressiva estrutura e padrão de cooperação em matéria de política externa através da Cooperação Política Europeia (CPE). No plano da assistência econômica e do combate ao desemprego, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDR) e o Fundo Social Europeu (FSE), tiveram um papel central na expansão da integração à essas áreas. Por fim, os avanços também ocorreram na PAC, quando explicitou sua estrutura protecionista aos produtores agrícolas da CE (CINI, 2005: 19-23).

Apesar de alguns avanços, a estagnação do processo de integração europeu se estendeu ao início dos anos 80. As dificuldades de eliminar as barreiras ao livre comércio interno, as altas parcelas do orçamento destinadas à CAP e as manifestações do governo britânico a favor da redução de sua contribuição orçamentária, somaram-se às crescentes preocupações com a perda de competitividade da Comunidade em relação aos Estados Unidos e ao Japão e ameaçavam o futuro da integração. Essas questões foram potencializadas com a adesão da Grécia em 1981 e de Portugal e Espanha em 1985.

Determinados a re-estabelecer um curso promissor à integração, os governos dos doze países que integravam a Comunidade Europeia desenvolveram ações pontuais importantes. Em 1984 foi firmado o Acordo de Fontainebleau, que regulamentava as contribuições britânicas ao orçamento, e em 1985 foi criado o

³ A Noruega havia apresentado sua candidatura na década de 60 e foi aceita na C.E no início dos anos 70. Contudo, em plebiscito nacional realizado em 1972, a maioria da população foi contra a adesão do país ao bloco, assim, a Noruega retirou sua candidatura (CINI, 2005:23).

Comitê de Dooge sobre reforma institucional.

Concomitantemente a essas iniciativas, desenvolviam-se as atividades da Comissão Europeia que, sob a presidência de Jacques Delors, elaborava uma ampla reforma da Comunidade para concretizar o Mercado Comum, em 1992. A realização desse projeto econômico não era um processo simples, requerendo reformas institucionais, demandando um ciclo intenso de trabalho da Comissão, resultando no Ato Único Europeu, em 1985 (BANCHE, I, GEORGE, S. 2001: 114-116).

A criação de um Mercado Comum tinha como consequência política a transferência de competência nas matérias comerciais dos governos nacionais à Comissão. Teoricamente, a aceitação do Ato Único por parte dos Estados membros explicitava sua concordância com essa questão. Na prática, as dificuldades de promover as reformas institucionais evidenciaram a relutância dos Estados em relação às implicações políticas do Mercado Comum. Dentre as principais mudanças estava a introdução da Votação por Maioria Qualificada (VMQ) no Conselho de Ministros.

Ao contrário dos demais membros da CE, o governo britânico, representado pela então Primeira Ministra Thatcher, posicionava-se contrário às propostas das reformas institucionais durante as negociações do Ato Único, alegando que elas não eram necessárias ao Mercado Comum. Convencida pelos membros de seu governo, Thatcher mudou sua posição e aceitou a adoção da VMQ para medidas relativas a liberalização do mercado interno, mas exigiu algumas exceções, como a remoção de barreiras físicas ao controle de fronteiras e a harmonização de tarifas indiretas. O fim do bloqueio britânico permitiu a adoção do Ato Único Europeu (BANCHE, I, GEORGE, S. 2001: 117-118).

Além da VMQ, o Ato Único incorporou outras importantes provisões:

- Ampliou a competência das instituições comunitárias a áreas como meio ambiente, pesquisa e desenvolvimento e política regional;
- Atribuiu novos poderes à Comissão Europeia, ao Parlamento Europeu e à Corte de Justiça Europeia, além de instituir a Corte de Primeira Instância;
- Dotou de status legal as reuniões dos líderes de governo no Conselho Europeu e a Política Europeia de Cooperação (coordenação da política externa), que foi incluída pela primeira vez em um tratado;
- Instituiu o maior Mercado Único mundial – concretizado em 1992.

Apesar de todos os membros terem aprovado o Ato Único, a abertura de

fronteiras, prevista com o Mercado Único, encontrava algumas resistências. A ausência de uma política europeia de vistos, asilos e imigração deixava a questão em aberto. Para solucioná-la, os governos da Alemanha, França, Benelux, Islândia e Noruega (estes dois últimos não membros da CE) assinaram, o Acordo de Schengen, em 1985. Regulamentando o controle de fronteiras, o seu objetivo final era a livre circulação de pessoas entre os territórios dos países signatários. Abstiveram-se o Reino Unido e a Irlanda.

Com foco na integração econômica, a política social era de certa forma negligenciada pelos líderes europeus. O Tratado de Roma incluía algumas provisões para o desenvolvimento de uma Política Social Comunitária, mas a questão se mantinha nos domínios dos Estados membros. Com a ampliação da CE e o estreitamento das relações econômicas, as diferenças de renda, oportunidades e direitos entre seus membros ficaram mais em evidência.

As políticas sociais e regionais passaram a se focar na promoção da coesão e a Comissão criou Fundos Estruturais⁴ para direcionar sua assistência econômica. Em 1989, o desenvolvimento da política social foi fomentado com a Carta dos Direitos Fundamentais dos Trabalhadores (Carta Social). O documento promovia a livre circulação de trabalhadores, remuneração justa, melhores condições de moradia e trabalho, liberdade de associação e proteção à criança e ao adolescente. Com a criação dos Fundos e a adoção da Carta, as questões sociais passaram, definitivamente, a integrar as prioridades políticas do processo de integração europeia, ampliando o seu escopo (McCORMICK, 2005:70-71).

2.1.5 O Tratado de Maastricht: A União Europeia

The coincidence of timing between German Unification and the Maastricht negotiations, as well as the revolutionary content of the Maastricht Treaty, has led most observers to explain Maastricht as a response to the geopolitical revolution of 1989. "Considerations of security and geopolitics" says one commentator, "once again became the driving force of European Integration". (...) Without "French fears of a uniting Germany", one analyst asserts, "Maastricht would not

⁴ Dentre os Fundos Estruturais estão incluídos o Fundo Social Europeu (FSE), concentrado no desemprego de jovens e na criação de oportunidades de emprego, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDR), criado como resposta às disparidades regionais, e o Fundo de Coesão, que compensa os Estados membros mais pobres pelos custos da implementação de controles ambientais e assiste os projetos de transporte. Ao longo dos anos, os Fundos Estruturais têm ganho maior importância e, conseqüentemente, ampliado sua parcela no orçamento da União Europeia. Em 1984, por exemplo, os Fundos respondiam por 18% dos gastos da então Comunidade Europeia, já 2004 esse valor era de, aproximadamente, 30% (McCORMICK, 2005:71).

have happened". Others maintain that a weakened Germany was forced to offer a monetary quid pro quo in exchange for Western assent to unification. Still others point to the ideological beliefs of strong European leaders such as Kohl and Mitterrand, who are said to have exploited political momentum resulting from the success of the SEA (Single European Act) (MORAVICSIK, 1998: 379-380).

No final da década de 80, o processo de integração europeu enfrentou novas pressões provocadas pelo incremento das assimetrias entre a Alemanha e seus vizinhos. No plano econômico, elas se manifestaram, sobretudo, no Sistema Monetário Europeu (SME). Criado para harmonizar as taxas cambiais entre os membros da CE, o SME acabou incorporando o Marco Alemão como moeda âncora. As demais economias eram forçadas a adotar unilateralmente a política monetária alemã, mesmo quando não adequada às demandas nacionais. A insatisfação dos demais Estados por esse contexto transformou-se em uma tensão ainda maior quando, em 1987, o Banco Central Alemão (*Budensbank*) não foi capaz de auxiliar na crise do Franco Francês e a moeda teve de ser desvalorizada. Como resultado, aumentaram as pressões por uma moeda única capaz de corrigir as assimetrias do SME. Assim, criou um comitê para estudar uma proposta da União Econômica e Monetária (UEM), tema de uma das Conferências Intergovernamentais (CIG) que levaram ao Tratado de Maastricht (BEACH, 2005: 63).

No campo político, as mudanças geopolíticas no continente geraram tanto novas oportunidades quanto ameaças. O colapso do Comunismo na URSS e em alguns países do centro e do leste europeu foi uma dessas mudanças e teve um impacto relativamente positivo na CE à medida que significava a abertura de novos potenciais mercados para o comércio e os investimentos do oeste europeu. Em contrapartida, a reunificação alemã provocou reações contrárias ao processo de integração. A preocupação imediata dos Estados vizinhos era de que a nova Alemanha fosse redirecionar sua política ao leste europeu, abandonando suas obrigações com os países do oeste e, sobretudo, com a Comunidade Européia. No cerne de todas essas especulações estava o temor do renascimento do nacionalismo alemão (BACHE E GEORGE, 2005: 123-124). O governo alemão, por sua vez, preocupava-se com o efeito dessas mudanças nas suas relações com seus antigos parceiros e no papel desempenhado por uma Alemanha unificada e procurava enfatizar seus objetivos e compromissos com a Europa. Essas preocupações, junto ao apelo por uma Comunidade mais democrática, levaram à

segunda CIG, que trabalhava no projeto da União Política (UP) (BEACH, 2005: 63-64).

As duas CIGs abriram seus trabalhos em dezembro 1990, em Roma. O Conselho Europeu estava preocupado em coordenar o seu desenvolvimento paralelo e equilibrado a fim de fortalecer a unidade do processo de integração e maximizar o envolvimento da Comissão nos trabalhos das CIGs. Na prática, essa ligação não era fundamental e consistia muito mais no desejo de Bruxelas do que maioria dos Estados. De fato, apenas a Alemanha defendia a máxima articulação entre as duas Conferências, já que a UP era um aspecto central de seus interesses na integração. Assim, levou seu posicionamento firme às CIGs com relação à sua adesão a ponto de ameaçar vetar a UEM caso não houvesse avanços na UP.

A manifestação de seus interesses particulares foi uma característica presente na participação de todas as delegações nas CIGs. A França, por exemplo, deixou claro que desejava a UEM a qualquer custo e aceitava a proposta alemã da criação de um Banco Central Europeu independente, embora não a apreciasse tanto. Tinha, porém, algumas ressalvas com relação à UP, para a qual defendia atribuições de cunho institucionais mais tradicionais e o fortalecimento do papel do Parlamento Europeu.

A postura do Reino Unido com relação à integração foi evidenciada com sua atuação durante as negociações de Maastricht. Se nos discursos e memorandos o governo britânico declarava sua intenção de estreitar seu vínculo com a CE, na prática o que se evidenciou foi a resistência às propostas da UEM e da UP e a preponderância dos valores nacionalistas tradicionais. Os maiores questionamentos britânicos estavam no rumo federalista que se procurava dar à Comunidade associado à centralização de poder em Bruxelas, considerado um empecilho à liberdade dos Estados.

Em contrapartida, a idéia federalista tinha a simpatia do governo italiano, que colocava poucas ressalvas com relação à UP. Com relação à UEM, a posição do país era mais relutante, já que, devido ao seu déficit orçamentário, a Itália temia ser relegada a um papel secundário. A Espanha dividia o receio com relação a uma UEM em dois níveis e defendia uma transição mais lenta entre os três estágios que levariam à sua conclusão. Ademais, exigia a criação de fundos financeiros para as economias mais débeis, ameaçando bloquear as negociações de Maastricht caso as demais delegações não aprovassem nas CIGs a criação de um fundo de coesão.

Os Estados menores também partilhavam de muitas das preocupações dos maiores e deram suas contribuições às CIGs; mas não possuíam força política suficiente para influenciar no resultado das negociações. Portugal e Irlanda foram importantes no debate sobre a Coesão Económica e Social. Tendo a presidência da Comissão no início de 1991, Luxemburgo desempenhou um papel excepcionalmente importante coordenando as negociações.

Como se percebe, cada país possuía um posicionamento singular com relação à UEM e à UP, tornando a conclusão das negociações um exercício de barganha, articulação e poder. Além das articulações oficiais, criaram-se coalizões *ad hoc*, encontros formais e informais. Líderes dos Estados com governos democrata-cristãos se uniram e assumiram o compromisso com uma integração mais profunda, com referências federalistas. Houve também tentativas de coalizões bilaterais informais, como aquela entre o Reino Unido e a Irlanda, onde, apesar do Reino Unido se opor à UEM e à UP e a Irlanda apoiá-las, os dois países se juntaram na oposição ao fortalecimento do Parlamento Europeu e à atribuição de maior competência à CE sobre a política social. Entretanto, apoiavam a adoção da unanimidade como mecanismo decisório na Política Externa e de Segurança Comum (PESC).

Ocasionalmente, alguns contatos bilaterais resultavam em iniciativas formais nas CIGs. Uma declaração conjunta reconciliando as posições do “atlanticismo” britânico com o “europeísmo” italiano contribuiu para os debates sobre a segurança europeia. A iniciativa repeliu a idéia de que as negociações nesta matéria estão sempre marcadas pelo posicionamento britânico contrário ao dos onze demais membros da CE Mas as iniciativas bilaterais mais comuns eram entre a França e a Alemanha, apesar da divergência em questões centrais (DINAN, 2005: 137-140).

Bache e George (2001: 124) relatam que desde o início as negociações das Conferências desde o início se desenvolveram neste contexto e o resultado foi a obtenção de um menor denominador comum possível entre as barganhas dos governos. Não obstante sua fragilidade, as propostas finais das CIGs foram incorporadas ao Tratado de Maastricht (Tratado da União Europeia), um dos mais importantes marcos da integração europeia.

Entrando em vigor em 1 de novembro de 1993, o Tratado da União Europeia tinha o propósito de expandir o escopo da integração para novas áreas, reformar as instituições e os processos decisórios das três Comunidades e promover a UEM.

Além disso, enfatiza Cini (2005: 48-50), o Tratado objetivava aprofundar a integração. Para tanto, as três Comunidades (CECA, CEE e Euratom) foram agrupadas como parte de uma nova entidade: a União Européia (UE). Para organizar o balanço entre as atividades supranacionais das Comunidades com a cooperação intergovernamental das demais áreas a UE foi dotada de uma estrutura tri-pilar.

No primeiro pilar estão as Comunidades e as políticas de competência supranacional, isso é, onde a União Européia tem autonomia para gerir as questões dessas áreas. É o chamado pilar comunitário. Nesse caso, a sua competência pode ser exclusiva ou partilhada com os Estados-membros. O segundo e o terceiro pilar são intergovernamentais e se referem à Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a Cooperação em Justiça e Assuntos Internos (CJAI), respectivamente. Nessas matérias, a União cria espaços para a articulação e troca de informações entre os Estados, mas cada membro tem sua autonomia totalmente preservada.

Além da adoção desta estrutura, convém destacar alguns elementos principais do Tratado da União Européia:

- A criação da União Européia, uma nova nomenclatura para simbolizar o novo estágio do processo de integração europeu;
- Um cronograma para a adoção da moeda única em 1999;
- A extensão das responsabilidades da UE para novas áreas como Direito do consumidor, saúde pública, transporte, educação e, exceto no Reino Unido, política social;
- A maior cooperação intergovernamental em matérias de imigração e asilo;
- Criação da Europol para combater o crime organizado e o tráfico de drogas;
- A criação de um novo Comitê das Regiões e aumento dos fundos regionais destinados aos países economicamente mais pobres;
- Os novos direitos aos cidadãos europeus e a instituição de uma “cidadania européia” com implicações como, por exemplo, o direito aos cidadãos dos estados membros a viverem em qualquer país da União Européia;
- O incremento do poder do Parlamento Europeu, incluindo o mecanismo decisório de co-decisão, através do qual determinadas legislações passaram a ser estar sujeitas à apreciação do Parlamento antes de serem adotadas pelo Conselho de Ministros (McCORMICK, 2005: 80).

Para entrar em vigor, o Tratado de Maastricht precisava ser ratificado por todos os Estados signatários. Em alguns casos, esse processo exigia a uma aprovação popular prévia. O primeiro país a realizar o plebiscito foi a Dinamarca. Rejeitado em primeira instância, o Tratado só foi aprovado quando o país invocou a cláusula de *opting out* e permaneceu fora da UEM, como fez o Reino Unido. O plebiscito realizado na França também foi bem significativo. Apesar de todo o envolvimento e relevância do país no processo de integração europeu, a aprovação de Maastricht por uma margem de vantagem mínima (50,3% a favor e 49,7% contra), mostrou o receio de parcela expressiva da população com relação à União Européia. Na Alemanha não houve plebiscito, mas a relutância de parte dos alemães, sobretudo com a UEM, fez com que o *Bundenstag* (parlamento alemão) solicitasse o direito de votar a matéria antes que o Marco alemão fosse automaticamente substituído pela nova moeda única.

A dificuldade de aprovar o Tratado de Maastricht em alguns países evidenciou que as incertezas e o descontentamento com parte de suas provisões não eram exclusividade dos políticos envolvidos nas negociações, mas compartilhados com parte da população (BACHE E GEORGE, 2001: 124- 125).

2.1.6 O Tratado de Amsterdã

Logo após a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, em 1993, a UEM foi colocada como o tema central das preocupações dos Estados membros, já que, em 1999, a maioria deveria adotar a moeda única. Além disso, a adesão da Áustria, da Finlândia e da Suécia à União Européia, em 1995, criava a necessidade de reformas institucionais. O Tratado Maastricht era incapaz de responder às novas demandas. A necessidade de sua revisão já havia sido prevista pelo próprio Tratado e, para tanto, uma nova CIG foi convocada em 1996.

As percepções sobre a revisão do TUE variavam. Os países mais céticos com relação à integração, como o Reino Unido, viam a nova CIG como uma oportunidade de rever a atuação da União Européia e alinhar suas estruturas. Para outros, ela era chance de impulsionar uma “união cada vez mais próxima”, considerada não apenas um ideal, mas uma necessidade face ao crescente número de países que se candidatavam a membro da UE (CINI, 2005: 51-52).

O resultado da CIG de 1996 foi o Tratado de Amsterdã, firmado pelos

membros da UE em junho de 1997. Suas principais provisões foram:

- Transformar em objetivos formais da UE matérias como desenvolvimento sustentável, proteção à saúde, proteção ao consumidor e políticas de desemprego;
- Submeter às regras e procedimentos da UE matérias referentes a asilo, visto, imigração e controle de fronteiras externas (Dinamarca, Irlanda e Reino Unido invocaram a cláusula de *opting-out*);
- Incorporar o acordo de Schengen à estrutura da UE e reforçar a cooperação entre as polícias nacionais e o trabalho da Europol;
- Adicionar à UE o objetivo de estabelecer uma “área de liberdade, segurança e justiça” e, para tanto, transferir parte das atividades do terceiro pilar (Justiça e Assuntos Internos) para o primeiro pilar. Conseqüentemente, o terceiro pilar foi reestruturado e renomeado pilar de Cooperação Política e Judicial em matéria penal;
- Substituir o mecanismo de Unanimidade pelo da Votação por Maioria Qualificada em 19 matérias;
- Ampliar o número de membros no Parlamento para 700 e estender o procedimento de co-decisão (entre o Parlamento e o Conselho) para novas áreas.

2.1.7 O Tratado de Nice

O Tratado de Amsterdã falhou em seu objetivo de preparar institucionalmente a UE aos processos de expansão e adiou a resolução de questões centrais como o tamanho da Comissão e a redistribuição de votos no Conselho. Contudo, já na sua entrada em vigor, em 1999, ele estava relativamente amparado por um protocolo. Dentre suas medidas, além de estabelecer um representante para Estado na Comissão, o documento determinava a realização uma nova CIG em 2000, encarregada das questões institucionais não resolvidas pelo Tratado de Amsterdã.

O escopo dessa CIG não era consensual. A Comissão e o Parlamento Europeu acreditavam que era necessário ampliar sua pauta para além das questões institucionais previstas inicialmente. Alguns Estados-membros partilhavam dessa

opinião. Com os apelos formais e informais o tema de uma “cooperação mais próxima” foi incorporado à agenda da CIG, mas, na prática, as negociações se centraram no tema do alargamento. Concluída em 2001, as resoluções da CIG tomaram a forma do Tratado de Nice, assinado em 26 de fevereiro de 2001.

Criticado por produzir soluções paliativas aos desafios institucionais impostos pelo alargamento, em certa medida Nice realmente preparou a UE para os novos membros e evitou a paralisia de suas instituições. A Votação por Maioria Qualificada foi ampliada para 40 novas provisões do Tratado, o número máximo de membros da Comissão foi fixado em 26, foi estipulado um sistema rotativo de representação para o caso o número de membros da UE superior ao de assentos na instituição e para o Parlamento Europeu foi definido o número máximo de 732 membros.

Procurando resguardar os princípios fundamentais da UE, Nice adotou um procedimento de advertência aos membros que descumprissem os Tratados, podendo inclusive suspender o seu direito de voto. Além das mudanças institucionais, os mecanismos de “cooperação mais próxima” foram revistos, mas passando a chamar-se “cooperação reforçada”. A integração também foi reforçada com mudanças em áreas específicas, como na PESC, onde a UE ganhou maior competência, e com a proclamação de uma Carta de Direitos Fundamentais.

As discussões iniciadas em Nice sobre os rumos da integração resultaram na Declaração sobre o Futuro da Europa (Declaração de Laeken), em 2001. Nela os Estados membros da UE chamaram a um debate mais amplo e denso sobre seu rumo, focando-se em quatro pontos centrais:

1. Como estabelecer e monitorar uma delimitação precisa de poder entre a UE e seus membros;
2. Como simplificar os Tratados, tornando-os mais compreensíveis;
3. Qual papel atribuir aos parlamentos nacionais na arquitetura da U.E; e
4. O status da Carta de Direitos Fundamentais.

Ademais, havia a preocupação em melhorar os mecanismos de monitoramento da legitimidade democrática e da transparência das instituições da UE, procurando aproximá-las de seus cidadãos. A solução para todas estas questões deveria ser discutida numa próxima CIG, agendada para 2004 (CINI, 2005: 57-58).

2.1.8 A União Europeia dos 27

Com a colocação de Nugent (2004), em 2004, a União Europeia passou por um quinto processo de expansão, ampliando seu número de membros de 15 para 25. Evidentemente, esse não foi um processo fácil e impôs desafios inéditos à UE. Em termos numéricos, foi o maior alargamento da história e exigiu reformas fundamentais na estrutura da UE para adaptar as instituições originalmente criadas para seis membros para vinte e cinco países. Em termos políticos, o desafio estava em incorporar países com economias mais fracas, com uma renda *per capita* média de 40% da média dos 15 antigos membros, e uma economia fortemente baseada no setor agrícola. Assim, era preciso não apenas modificar as instituições, mas também adaptar as políticas da UE a uma composição mais heterogênea de membros.

Com a queda do muro de Berlim e o colapso do Comunismo, muitos países do leste europeu manifestaram seus interesses em estabelecer um regime liberal democrata e uma economia de mercado, estreitando suas relações com os países do oeste, já prevendo uma potencial candidatura à UE. Assim, desde o início da década de 90 os processos de alargamento já estavam no centro da agenda de Bruxelas. Além dos Tratados, foram criadas áreas de trabalhos específicas para nortear os procedimentos de adesão de novos membros.

Neste sentido, em resposta aos interesses dos países do leste, o Conselho Europeu se reuniu na Conferência de Copenhague (1993) e divulgou as condições para se tornar membro da U.E.

Membership requires that the candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for the protection of minorities, the existence of a functioning market economy as well as the capacity to cope with competitive pressure and market forces with the Union. Membership presupposes the candidate's ability to take on obligations of membership including adherence to the aims of political, economic and monetary union (European Council, 1993).

Ainda de acordo com Nugent (2004), face ao expressivo número de candidaturas apresentadas na década de 90, a União Europeia passou a estabelecer não apenas os critérios, mas também os prazos para as adesões. Em 1997, seguindo recomendações da Comissão, a reunião do Conselho em Luxemburgo estabeleceu que as negociações de adesão se iniciariam em 1998 com 6 dos 12 candidatos. Contudo, os critérios para a divisão dos candidatos em dois grupos não

eram claros e recebiam críticas, sobretudo daqueles Estados designados a um turno ainda indeterminado do alargamento. A insatisfação desses países e a crise dos Balcãs que ameaçava a segurança internacional levaram os políticos de Bruxelas a rever essa posição. Em 1999, a Conferência de Helsinque determinou que a adesão dos demais seis candidatos seria iniciada em 2000.

Em 2001, as Conferências de Nice e de Gotemburgo estabeleceram que a negociação das adesões dos dois grupos deveria ser concluída em 2002. Cumprindo esse prazo, a reunião do Conselho em Copenhague (2002) avaliou que dez dos doze candidatos haviam concluído positivamente suas negociações e poderiam se integrar à União Européia. Em 2004, o Tratado de Atenas oficializou a adesão de Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e República Tcheca à União Européia.

Ao contrário dos demais processos, o alargamento de 2004 não ocorreu no “método clássico” onde o foco estava na capacidade dos Estados candidatos em se adaptar ao *acquis communautaire* (conjunto de regras e princípios dos Tratados). Dessa vez o papel da UE foi mais ativo, auxiliando diretamente os candidatos a cumprir os requisitos de adesão e se adaptando a recebê-los.

Dois anos após esse alargamento, os novos membros e a U.E ainda estão se adaptando à sua nova realidade. Gradativamente, os dez países estão sendo incorporados às instituições e às políticas comunitárias, o que, em algumas áreas como a UEM, por exemplo, é um processo moroso e ainda indeterminado (NUGENT, 2004:34-55). Os desafios de diversas naturezas do alargamento persistem e se potencializam quando consideramos o recém ingresso da Bulgária e da Romênia, em janeiro de 2006, as novas adesões já previstas (Croácia, provavelmente, em 2009) e as candidaturas em negociação, como a da Turquia.

2.1.9 A Constituição Européia

A Declaração de Laeken (2001) estabeleceu a criação de uma Convenção sobre o Futuro da Europa para preparar a agenda da CIG de 2004, prevista no Tratado de Nice. Iniciada em março de 2002, a Convenção reuniu representantes dos governos e parlamentos nacionais e membros da Comissão Européia e do Parlamento Europeu. Com os objetivos de examinar e organizar a distribuição de poder entre os Estados membros e as instituições da UE, estimular o

estabelecimento de sua política externa comum e promover a legitimidade democrática do processo de integração, a Convenção acordou na elaboração de um Tratado Constitucional, em outubro do mesmo ano.

Comumente intitulado Constituição, o Tratado teria o intuito de simplificar e consolidar os instrumentos legais da UE, agrupando os seus quatro Tratados em um único documento, e determinar os novos propósitos da reforma institucional. Em 2003, a Convenção elaborou o modelo de Tratado Constitucional e encerrou suas atividades. Esse era dividido em quatro partes: a primeira estabelecia a definição e os objetivos da UE e delimitava suas competências e estrutura institucional, a segunda incorporava a Carta dos Direitos Fundamentais ao Direito da UE, a terceira parte indicava as políticas e funcionamento da UE, detalhando os mecanismos decisórios, enquanto a quarta e última parte estabelecia as “provisões finais e gerais”, apontando os seus processos de ratificação e possíveis futuras revisões.

Em outubro de 2003, foi iniciada uma nova Conferência Intergovernamental para elaborar uma versão definitiva do Tratado Constitucional, utilizando como base o modelo proposto pela Convenção. Aprovado em junho de 2004, o texto final do Tratado foi assinado por todos os Estados-membros em outubro de 2004.

Para que pudesse entrar em vigor em 2006, como previsto, o Tratado precisava ser ratificado por todos os 25 Estados. Esse processo foi iniciado, mas paralisou-se após a “Constituição” ter sido rejeitada pelos franceses e holandeses⁵ nos plebiscitos realizados em 2005. Em ambos os países, alguns dos argumentos contrários a ela refletiam as preocupações de que essa incorporaria valores liberais que minariam as políticas de proteção social, ameaçando o estado de bem-estar social. Ademais, o “não” também foi considerado como protesto à burocracia, à falta de legitimidade democrática da UE, à continuidade do processo de alargamento, sobretudo à possível entrada da Turquia na UE, bem como ao descontentamento com os governos nacionais.

A rejeição da Constituição na França e na Holanda desacelerou os processos de ratificação em outros Estados. O governo britânico, por exemplo, anunciou que não havia propósito em prosseguir com o planejamento de um plebiscito e deixou a escolha dos britânicos sem data definida. A União Européia esperava um posicionamento exatamente contrário, acreditando que a continuidade das

⁵ Na França 55% dos eleitores rejeitaram o Tratado Constitucional e 45% foram a favor. Já na Holanda, os eleitores o rejeitaram com 62% dos votos, contra 38% a favor (ARCHICK, 2005).

ratificações contribuiria à mudança de opinião daqueles que refutaram a Constituição (ARCHICK, 2005).

Em 22 de junho de 2007, a Reunião do Conselho Europeu que marcava o encerramento da presidência alemã teve como ponto central a discussão sobre o Tratado Constitucional, que já contava com 18 ratificações. Durante a semana que antecedeu o encontro dos líderes dos 27 Estados-membros, diversas propostas circularam e os governos anunciaram informalmente suas condições para aceitar um novo Tratado.

Em várias ocasiões, a Polônia manifestou seu descontentamento com o peso de seu voto no sistema de votação por maioria qualificada em vigor desde Nice. Depois de ameaçar bloquear o novo projeto, a Polônia finalmente concordou com a proposta de se manter o sistema em vigor. Assim, entre 2014-2017 será um período transitório no qual algumas decisões seguirão as regras de Nice, enquanto outras serão votadas por um novo sistema (votos representando 55% dos Estados-membros e 65% da população). A partir de 2017 vigorará o apenas o novo sistema.

O Reino Unido defendia uma Política Externa e de Segurança Comum e uma Cooperação Judicial e Policial em Matéria Penal (o 2º e o 3º Pilar da União Européia) mais flexível. Para tanto negociou e obteve a inclusão de uma cláusula de *opting-out* nessas matérias.

A França também teve suas exigências. Preocupada com a opinião pública de que o Tratado tinha um caráter demasiadamente liberal, solicitou que nessa nova versão fosse excluída das ações da UE para perseguir seus objetivos a garantia de “um regime que garanta que a concorrência não seja falseada no mercado interno” (*undistorted competition*).

Com essas e mais algumas alterações, a nova proposta de Tratado manteve o conteúdo do projeto original. Agora ela será discutida no âmbito dos governos nacionais, com a expectativa de ser oficialmente lançada pela próxima Conferência Intergovernamental, com o consenso de todos os Estados-membros.

O maior desafio será sua ratificação. Dos 27 países, apenas a Dinamarca e a Irlanda são legalmente obrigados a realizar um plebiscito para poder ratificar o novo Tratado. Os demais dependem apenas da ratificação dos parlamentos nacionais. Essa pode ser uma saída para evitar um novo impasse como o de 2005 (MAHOLY, 2007). Resta saber se é um meio suficientemente legítimo e democrático e como a população o receberia.

2.2 Conceitos sobre a União Européia

A União Européia (UE) é uma família de países democráticos europeus, empenhados num projeto comum de paz e prosperidade. Não se trata de um Estado que pretende substituir Estados existentes, nem se limita a ser uma organização de cooperação internacional. Na realidade, a UE é algo de único. Os Estados-Membros criaram instituições comuns a que delegam parte da sua soberania por forma a que as decisões sobre questões específicas de interesse comum possam ser tomadas democraticamente em nível europeu (UNIÃO EUROPÉIA, 2005).

“The EU is today the most highly developed and broadly effective intergovernmental organization in human history” (MORAVCSIK, 1998:1).

“The European Union (EU) is a unique international entity” (DINAN, 2005:1).

“The EU (today) is above all an experiment in transnational governance, of great consequence to the rest of the world, not just to Europe itself, and capable of being emulated elsewhere” (GIDDENS, 2006).

“The recent experience of Europe with efforts at integrating- peacefully and voluntarily – previously sovereign national states into a single transnational organization, the European Union (EU) (...)” (MALAMUD e SCHMMITTER, 2006).

“... more than an international regime but less than a fully-developed political system” (WALLACE, 1994: 273).

A tentativa de definir o tipo de organização ou sistema político que é a União Européia não é simples. Nem mesmo a própria UE fornece uma definição clara do que venha a ser. Ademais, sua natureza tem sofrido modificações constantes, o que torna ainda mais difícil qualquer tentativa nesse sentido. Assim, seu conceito varia imensamente de acordo com as diversas teorias que aceitam o desafio de tentar explicar o processo de integração europeu. Face a esse desafios alguns acadêmicos têm procurado sistematizar os seus diversos conceitos e teorias.

De acordo com Nugent (2004), em seu atual estágio, a UE pode ser considerada como um sistema altamente complexo e heterogêneo. De modo geral,

os seus conceitos podem ser divididos em duas categorias. A primeira procura conceituar a natureza organizacional da UE, enquanto a segunda desenvolve abordagens conceituais de aspectos específicos de seu funcionamento, sobretudo coma relação ao processo decisório e às políticas.

O ponto central da primeira categoria está no caráter único da UE. Incorporando elementos supranacionais e intergovernamentais e distribuindo as competências políticas entre as instituições comunitárias e os Estados, não há nenhum sistema de governo que lhe seja similar. Para alguns, esta singularidade torna impossível a aplicação dos conceitos existentes para defini-la enquanto tipo de organização ou sistema, o que reforça a idéia de que a União Européia é *suís generis* e só pode ser entendida a partir de si. Mas reconhecer sua especificidade não elimina a necessidade de tentar conceituá-la, sustenta Nugent (2004).

Nesta direção, um bom ponto de partida é compará-la com dois importantes elementos do sistema internacional atual: os Estados e as Organizações Intergovernamentais (OI).

De modo geral, considera-se que os Estados são caracterizados pela presença de quatro elementos fundamentais: território, legitimidade, soberania e monopólio de governo. Uma análise imediata permite constatar que esses aspectos se fazem presente na UE apenas de modo parcial. Isso descarta a possibilidade de conceituá-la como um Estado. Contudo, essa comparação tem se tornado cada vez mais importante à promoção e ao entendimento da natureza da UE por dois motivos. Primeiro, a UE tem incrementado sua integração e, conseqüentemente, alterado sua natureza. A cada nova etapa, os elementos característicos dos Estados reforçam sua presença na UE aproximando a conceituação do seu sistema daquele estatal. O segundo motivo é que a noção tradicional de Estado vem se transformando, sobretudo por influência do incremento da interdependência internacional. Assim, tanto o conceito de Estado quanto a natureza da EU estão passando por transformações e o resultado pode ser uma aproximação maior, ou não, dos dois conceitos.

Uma segunda alternativa seria considerar a União Européia como uma Organização Internacional, considerando-as como instâncias de cooperação voluntária dos Estados. Mas há uma série de motivos para não fazê-lo. Além de uma estrutura institucional mais desenvolvida e complexa, a UE também é dotada de maior autonomia decisória e maior poder de coerção sobre os Estados do que as OI

tradicionais. A UE possui uma cobertura política extremamente abrangente, sendo poucas as áreas políticas relevantes que ela não se envolva, enquanto não há nenhuma OI que com o mesmo teor de responsabilidade política. Por fim, a UE difere das OIs num aspecto central: a presença de elementos supranacionais que, combinados com aqueles intergovernamentais, constituem sua estrutura.

Assim, a União Européia deve ser considerada menos do que um Estado, mas muito mais do que uma Organização Intergovernamental.

A segunda categoria conceitual da União Européia foge dessas análises comparativas e procura afirmar seu caráter *sui generis*. Uma das correntes desta categoria surge do interesse da Ciência Política pela a “Nova Governança”. Os pontos de partida dessa análise são a consideração de que os governos envolvem diversos atores e processos além do Estado, de que a relação entre os Estados e os atores não estatais tem se tornado menos hierárquica e mais interativa e de que a tarefa essencial dos Estados é a regulamentação dos serviços públicos.

Aplicando a Nova Governança à União Européia, alguns autores a conceituam como um sistema de governança de multi-níveis (*multilevel governance*) (NUGENT, 1999: 492-501).

(...) the EU is transforming politics and government at the European and national levels into a system of multi-level, non hierarchical, deliberative and apolitical governance, via a complex web of public/private networks and quasi- autonomous executive agencies, which is primarily concerned with the deregulation and re-regulation of the market”(HIX, 1998:54).

A perspectiva do *multilevel governance* não rejeita a idéia de que os Estados sejam os atores mais importantes do processo de integração, mas considera que eles não detêm mais o monopólio do processo político em nível europeu nem da agregação dos interesses nacionais. Para compreender o processo político da União Européia, é preciso observar não apenas o papel dos Estados, mas também o papel dos atores em nível europeu, uma vez que as instituições supranacionais têm uma influência independente neste processo.

Reforçando a perda de influência dos Estados, está o argumento de que a tomada de decisões coletivas implica na perda de controle individual dos Estados. As decisões devem ser tomadas via UE, o que demanda o acordo de um denominador comum. Ademais, a consideração das arenas políticas da UE como áreas interconectadas cria espaço para que os atores subnacionais transitem e

gerem associações transnacionais. Com este fluxo, os Estados perdem o monopólio da ligação entre os atores domésticos e aqueles que atuam em nível europeu.

No atual estágio do processo de integração, essa perspectiva fornece elementos extremamente pertinentes à compreensão e ao exercício de uma conceituação da União Européia. Contudo, a falta de uma estrutura constitucional legítima torna a alocação de competências entre os níveis nacionais e supranacionais ambígua. Sem um equilíbrio estável, este é um sistema vulnerável e questionável. Ficam em aberto importantes aspectos teóricos em sua análise – como todas as demais perspectivas (MARKS, HOOGHE e BLANK, 1996: 368 – 373).

2.3 Teorias sobre a União Européia

2.3.1 Federalismo

O Federalismo na Europa é um tema cuja existência transcende o desenvolvimento do atual processo de integração. Há séculos, intelectuais como Kant vêm advogando a formação de uma Federação Européia capaz de assegurar a tão almejada paz no continente. Hoje, esse debate não poderia ser mais atual. A idéia de uma Europa federal mobiliza o posicionamento dos diversos atores, sendo extremamente recorrente na discussão da finalidade política da UE.

A definição do Federalismo não é consensual. Comumente, as conceituações se referem a um acordo constitucional que originaria um sistema político estruturado na divisão de autoridades -separadas, mas coordenadas - entre um nível central (federal) e local (estados ou regiões).

A diversidade e maleabilidade dos conceitos de Federalismo derivam das tendências ao seu uso. No caso da União Européia, há três vertentes principais. A primeira se fundamenta na idéia legalista kantiana de que a expansão das federações é a melhor estratégia para a contenção dos conflitos. A segunda, concebe o federalismo como elemento da teoria democrática, responsável por assegurar a governança democrática e estreitar os vínculos entre os povos. A terceira tendência, menos idealista, evoca o federalismo como processo e enfatiza sua análise na forma como as condições geopolíticas e econômicas e os movimentos sociais induzem a resultados federais (ROSAMOND, 2000:25).

Aplicando o modelo Federal à UE, Nugent apontou (2004: 470 -472) a presença de alguns elementos federalistas em sua estrutura, mas com muitas especificidades:

- O poder é dividido entre instituições centrais (as instituições da UE) e instituições regionais (governos nacionais);
- A natureza dessa divisão de poderes está especificada em documentos constitucionais (os tratados) e há uma autoridade judicial suprema (a Corte de Justiça Européia) dotada de poder para julgar qualquer eventual disputa nessa divisão;
- Ambos os níveis têm poderes e responsabilidades igualmente relevantes à política pública.

Contudo, a UE possui suas adversidades com relação à um sistema federal tradicional:

- Embora haja uma divisão de poderes, algumas matérias de competências centrais (comunitárias) dependem do consentimento em nível regional para serem exercidas. Os casos onde se aplica a unanimidade para as resoluções do Conselho Europeu explicitam bem este ponto;
- A distribuição de poderes não é igualitária e tende a favorecer os Estados. Ao longo do processo de integração, as instituições comunitárias têm sido dotadas de maiores poderes, mas os Estados ainda controlam áreas centrais, sobretudo aquelas tradicionalmente associadas à soberania e aos altos gastos públicos, como educação, saúde e defesa – elementos que comumente são atribuídos à esfera central de poder. Contudo, há algumas exceções. A União Econômica e Monetária atribuiu a gestão da política monetária à União Européia, porém, esta é uma matéria de competência central apenas no caso dos Estados que aderiram à UEM;
- As autoridades centrais não têm o direito de exercer o “poder legítimo da violência” em seu “território”.

Nugent (2004, 470-472) conclui que a União Européia não abarca plenamente os traços de um sistema federalista clássico, mas sua comparação com um modelo federal não pode ser descartada. No mínimo, se poder afirmar que a UE incorpora o princípio federal de combinar numa partilha de poder contratual e territorial um certo grau de unidade com a autonomia parcial das regiões. Apesar de ainda não poder

ser conceituada como uma federação, o processo histórico da UE permite concluir que ela tem caminhado nesse sentido. Assim, a União Europeia pode ser no mínimo considerada como uma confederação. Isso significa que a balança de poder ainda está muito centrada no plano regional, enquanto no modelo federal ela se concentra no plano central.

2.3.2 Neofuncionalismo

O Federalismo teve importância essencialmente ideológica ao início do processo de integração europeu, recuperando e disseminando os argumentos que impulsionaram a criação do que hoje é a União Europeia. Mas, apesar de ser o objetivo final de alguns, ele não poderia ser alcançado sem a construção de argumentos racionais sob os quais as estratégias fossem construídas. Suprindo esta necessidade, o neofuncionalismo dá sua contribuição a integração, teorizando-a (ROSAMOND, 2000:51).

O Neofuncionalismo procura explicar como e porquê os Estados se integram voluntariamente com seus vizinhos, abrindo mão de alguns atributos de sua soberania. Os argumentos centrais dessa explicação se exprimem em quatro pontos:

1. O conceito de Estado é mais complexo do que os realistas sugerem;
2. As atividades dos grupos de interesses e atores burocráticos não estão confinadas à arena política doméstica;
3. Atores não-estatais são relevantes na política internacional;
4. A integração europeia avança através de pressões de *spillover* (BACHE e GEORGE, 2001: 09).

Ernest Haas foi o primeiro neofuncionalista a estudar o processo de integração europeu. Em sua obra clássica *The Uniting of Europe* (1958), Haas considerou a integração um processo acumulativo e não automático. Aplicando o processo de *spillover* para explicar a passagem da Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA) para Comunidade Econômica Europeia (CEE), ele defendeu a “lógica expansiva da integração setorial” afirmando que o processo seguiria além da CEE. A ideia central de sua argumentação era de que a liberalização comercial em uma união aduaneira provocaria a harmonização de políticas econômicas e, eventualmente, conduziria ao *spillover* em áreas políticas, levando a criação de uma

união política.

A crise do processo de integração na década de 60, sobretudo com a “crise da cadeira vazia” provocada por De Gaulle, contrapôs-se a essa teoria. Considerada excessivamente determinista, as formulações de Haas foram revistas. Essa foi uma iniciativa inclusive do próprio Haas, que admitiu ter falhado ao não prever o renascimento do nacionalismo e a necessidade considerar a influência e os objetivos políticos dos líderes de governos no processo de integração para uma formulação teórica mais apurada.

A partir desses aspectos, Lindberg e Scheingold reformularam a teoria neofuncionalista. Julgando a Comunidade Européia como um sistema político, acreditavam que as influências políticas se transformavam em ações e decisões que afetavam efetivamente a integração e condicionavam o futuro de seu processo. Assim, transformaram o neofuncionalismo em uma teoria menos determinista e mais voluntarista e apontaram quatro mecanismos importantes do processo de integração:

1. *Spillover* funcional- Considerando de que as áreas políticas, sobretudo no campo econômico, estão interligadas, os governos são “forçados” a integrar determinado setor para acomodar aquele precedente.
2. *Long rolling and side payment* - Refere-se ao jogo de barganhas para obter o apoio do maior número de atores possível em determinada política ou medida.
3. Socialização dos atores - Esse é o processo no qual os diversos participantes dos processos políticos interagem, provocando novas perspectivas e coalizões de interesses.
4. *Feedback* - Esse mecanismo está relacionado ao impacto de certa medida na opinião pública. O apoio do público em geral desempenha um papel importante na determinação do futuro da integração, sobretudo a medida em que impacta, positiva ou negativamente, no processo de formulação política (LAURSEN, 2002).

Uma das principais contribuições de Lindberg e Scheingold foi a associação do conceito de *spillover* à atuação dos agentes e aos processos de mudança social. Lindberg foi o primeiro a explorar a idéia de que o progresso da integração poderia impedir seu próprio avanço. Isso porque a integração poderia ser uma “fonte de tensão entre os Estados” ao provocar o cruzamento de competências políticas, gerando conflitos políticos entre os membros.

Partilhando da idéia de Lindberg de que o incremento das decisões conjuntas

induzia a custos que poderiam repercutir em controvérsias desse processo decisório, Schmitter procurou resgatar a importância do conceito de *spillover*, considerando-o como a estratégia mais eficaz para a criação de uma união política, e não a única.

Assim, as estratégias dos atores se tornaram o ponto central da análise neofuncionalista, contemplando as necessidades analíticas do novo contexto da integração europeia. Justamente por estar constantemente se transformando, o neofuncionalismo é uma teoria extremamente atual e válida ao estudo da União Europeia e, como todas as demais, apresenta algumas lacunas analíticas (HETTNE, 2005).

2.3.3 Intergovernamentalismo e Intergovernamentalismo liberal

Baseando-se nas concepções realistas sobre o papel dos Estados nas relações internacionais e em resposta à análise neofuncionalista, o Intergovernamentalismo desenvolveu uma nova abordagem teórica à integração europeia. Hoffmann foi o precursor da análise intergovernamentalista, partindo da crítica ao neofuncionalismo, expressa em três aspectos principais:

1. A integração europeia precisava ser considerada em um contexto global. Os neofuncionalistas previam um progresso inexorável da integração, mas apenas com base na dinâmica interna, considerando as condições externas como estáveis e imutáveis;
2. Os governos nacionais eram os únicos atores poderosos na integração europeia, pois apenas eles controlavam e determinavam a natureza e o curso do processo, procurando proteger e promover os interesses nacionais;
3. Embora os governos nacionais aceitassem a integração em setores técnicos funcionais nos quais seus interesses coincidiam, eles não a aceitariam em áreas consideradas *high politics*.

Ainda sobre o neofuncionalismo, Hoffmann criticava a visão de que os governos nacionais cedem aos interesses dos grupos de interesses de elite nacionais para se integrar. Considerando-o uma superestimação do poder desses grupos, ele argumentava que as decisões governamentais não podem ser explicadas apenas como resposta a essas pressões. O fato de que em muitas ocasiões os governos tomam decisões com relação à integração que se contrapõem aos interesses das elites é uma evidência clara da inconsistência desta noção

neofuncionalista. Isso porque os cálculos dos Estados são conduzidos por preocupações domésticas, como o impacto das decisões na economia nacional e nas perspectivas eleitorais do partido do governo.

Assim, para Hoffmann, a influência dos grupos de interesse existe, mas é partilhada com outros aspectos, ocorrendo fundamentalmente em matérias de *low politics*. Contudo, apenas os governos nacionais possuem soberania legal e legitimidade política absoluta, detendo o poder decisório nas questões centrais da integração.

Nesta perspectiva, o processo de integração europeu pode ser considerado substancialmente intergovernamental, à medida que seus limites são determinados pelos interesses pela vontade dos governos (BACHE e GEORGE, 2001:12-13).

A partir do Intergovernamentalismo, o intergovernamentalismo liberal desenvolveu uma explicação teórica mais rigorosa e complexa à integração europeia, focando-se em três questões principais: Qual o tipo de preferências domésticas é mais relevante à integração? Quais atores e questões determinam os movimentos de barganhas em nível europeu? Como se explica a arquitetura institucional da União Europeia?

Como Hoffmann, Andrew Moravcsik, o principal representante dessa teoria, também parte sua análise da crítica ao neofuncionalismo e considera os Estados atores racionais influenciados pelas políticas domésticas.

EU integration can best be understood as a series of rational choices made by national leaders. These choices responded to constraints and opportunities stemming from the economic interests of powerful domestic constituents, the relative power of each state in the international system, and the role of institutions in bolstering the credibility of interest commitments (MORAVCSIK, 1998:18).

Enquanto o interesse geral na integração resulta da pressão em cooperar para obter benefícios mútuos, sobretudo ganhos econômicos e em uma economia cada vez mais globalizada, as preferências concretas dos Estados são determinadas por um processo de conflito de interesses domésticos no qual atuam os interesses setoriais, os custos dos ajustes e as eventuais preocupações geopolíticas.

Por julgar o equilíbrio dos interesses econômicos nacionais como o determinante primário das preferências dos Estados, o próprio Moravcsik classifica sua visão das políticas domésticas como liberal. Mas as preferências geopolíticas também são consideradas como um importante aspecto a ser relevado na

explicação de questões fundamentais da União Europeia como sua atual constituição, a limitação de seu número de membros e o escopo das atribuições políticas à esfera supranacional.

Ainda concordando com o Intergovernamentalismo, o Intergovernamentalismo liberal considera os Estados condutores soberanos do processo de integração, engajando-se em jogos de barganhas para a persuasão de seus interesses domésticos. Nessa lógica, o processo de integração só ocorre porque não coloca em risco a existência e o poder dos Estados. Ao contrário, ele os potencializa. Moravcsik argumenta que quanto maior o número de questões destinadas ao controle supranacional da União Europeia, mais fraco é o poder de controle dos parlamentos nacionais dos grupos de interesse. Conseqüentemente, o Estado reforça sua autonomia no controle da agenda doméstica e potencializa sua legitimidade (SCHIMMELFENNING, 2004: 76-81).

Bache e George (2001:14), sugerem que pensamento intergovernamentalista liberal, basicamente a produção de Moravcsik, pode ser sintetizado nas seguintes conclusões:

- As maiores decisões com relação à Europa refletem os interesses dos governos nacionais, e não as preferências das organizações supranacionais;
- Essas preferências nacionais exprimem o equilíbrio dos interesses econômicos;
- Os resultados das negociações refletem o poder de barganha relativo dos Estados e;
- A delegação de autoridade supranacional às instituições da União Europeia explicita o desejo dos Estados em assegurar o cumprimento dos acordos e não uma ideologia federalista ou crença na eficiência das Organizações Internacionais.

2.3.4 Institucionalismo

O Institucionalismo permeou os estudos da União Europeia com uma nova abordagem. Ao em vez de centrar sua análise na influencia dos Estados no processo de integração e nos limites da autonomia da EU, ele procura compreender o seu funcionamento, aplicando instrumentos de política comparada. Existem diferentes variações da teoria institucionalista, que se distinguem especialmente por sua

abordagem às instituições e preferências dos atores (JUPILLE e CAPORASO, 1999).

As primeiras formas de institucionalismo (histórico, escolha racional e sociológico ou construtivista) se desenvolveram nas décadas de 80 e 90. Inicialmente, eram esforços dos cientistas políticos norte-americanos em explicar as origens e os efeitos das instituições do Congresso norte-americano no processo legislativo e nos resultados políticos. Com a necessidade de explicar a dinâmica do processo de integração europeu, e não apenas sua natureza, a academia passou a aplicar o institucionalismo ao estudo da União Européia.

Como o próprio nome sugere, as instituições ocupam posição central na análise institucionalista. Elas modelam tanto o processo quanto o resultado político e determinam a forma da integração em longo prazo. Para os institucionalismos histórico e da escolha racional, a influência das instituições da UE nas preferências dos vários atores públicos e privados é limitada e ocorre apenas através de incentivos. Isso porque as preferências e as identidades fundamentais desses atores são consideradas imutáveis. O institucionalismo sociológico discorda dessa argumentação. Para ele, as identidades e preferências estão em constante transformação, respondendo ao desenvolvimento do processo de integração, mas também tendo impacto nas instituições da UE.

Recentemente, os estudos institucionalistas têm se centrado na discussão da dimensão temporal da União Européia enquanto um processo em curso e em constante mutação. Assim os estudos comparativos são aplicados para explicar sobretudo como as instituições determinam sua trajetória (POLLACK, 2005).

A grande inovação desse novo institucionalismo em relação às demais variações é a consideração das instituições numa perspectiva mais ampla. Isso é, não apenas as organizações formais, como os parlamentos, os executivos e as cortes de justiça, mas também os modelos informais de interações, como as redes políticas. Tendo suas estruturas e regras baseadas no acesso ao poder desigual dos diferentes grupos, essas instituições formais não são arenas neutras, mas podem ser atores políticos autônomos.

2.3.5 Construtivismo

Assim como o institucionalismo, o construtivismo não é uma teoria originalmente do campo dos estudos europeus. Mas, segundo Pollack (2005), a partir da década de 90, o processo de integração europeu passou a ser um dos temas centrais da análise construtivista, transformando-a numa das principais teorias do processo de integração europeu.

Para os construtivistas, as instituições devem ser compreendidas amplamente, incluindo as regras formais e informais que moldam as escolhas dos atores. Essa concepção é partilhada com outras teorias já apresentadas, mas a grande contribuição do construtivismo é sua análise particular dos atores. Nessa perspectiva, os interesses dos atores não são considerados endógenos às instituições e as identidades (e seus interesses) são moldadas de acordo com a realidade social.

Aplicando-se esta noção à União Européia, os construtivistas afirmam que as instituições supranacionais determinam não apenas o comportamento, mas também e a identidade dos indivíduos e dos Estados-membros.

A significant amount of evidence suggests that, as a process, the European integration has a transformative impact on the European state system and its constituent units. European integration itself has changed over the years, and it is reasonable to assume that in the process agents' identity and subsequently their interests have equally changed. While this aspect of change can be theorized within constructivist perspectives, it will remain largely invisible in approaches that neglect process of identity formation and/ or assume interests to be endogenous (CHRISTIANSEN *et al.*, 1999).

Como é possível perceber, o Construtivismo não apenas se apresenta como uma nova teoria, mas instaura um novo debate no campo dos estudos europeus. Ao criticar as teorias racionais, considerando-as falhas por não prever nem explicar a influencia da União Européia nas identidades e preferências dos agentes, os construtivistas provocaram uma contra-reação dos racionalistas (POLLACK, 2005).

Um dos mais importantes críticos ao Construtivismo é Andrew Moravcsik. Em seu artigo *Is something rotten in the state of Denmark? Constructivism and European Integration* (1999), Moravicsik, traça uma crítica clara aos construtivistas. Segundo ele, o Construtivismo não contribui muito significativamente ao estudo empírico da integração européia basicamente por duas razões. Primeiro, a margem de suas

interpretações é excessivamente ampla, podendo contemplar qualquer resultado. Assim, suas hipóteses são vagas demais para serem sujeitas a uma análise empírica. Em segundo lugar, os construtivistas geralmente não testam suas hipóteses. Assim, não há como afirmar que elas sejam efetivamente mais válidas do que aquelas racionalistas. Indo além, Moravicsik (1999) afirma que nem mesmo o ponto de partida da crítica construtivista às demais teorias está correto, uma vez que os racionalistas consideram sim as idéias e interesses dos atores em suas análises.

Collective ideas are like the air; it is essentially impossible for humans to function as social beings without them. They are ubiquitous and necessary. In this (trivial) sense there is little point in debating whether 'ideas matter'. Existing rationalist theories claim only something far more modest, namely that ideas are causally epiphenomenal to more fundamental underlying influences on state behavior (MORAVCSIK, 1999).

De acordo com Pollack (2005), os construtivistas procuraram se defender. Argumentaram que Moravicsik privilegia uma abordagem racionalista, impondo altos padrões ao Construtivismo e se preocupando mais em criticá-lo do que testar as suas próprias hipóteses. Ademais, Moravicsik é criticado por tratar os estudos europeus como uma Ciência que deve ser objetiva, obcecado pelo teste sistemático e pelo confronto das hipóteses, numa tendência positivista.

Recentemente, a rejeição dos construtivistas ao positivismo tem sido dissipada. Um número crescente de teóricos tem produzido trabalhos que objetivam testar rigorosamente as hipóteses de socialização, difusão de normas e formação de preferências na União Européia.

Esse movimento tem resultado na diminuição das diferenças metateóricas entre os racionalistas e os construtivistas, sugerindo uma possível conciliação das duas abordagens no estudo da integração europeia.

2.3.6 Policy Networks

A *Policy network* soma-se ao Intergovernamentalismo e ao Construtivismo como uma das novas teorias da integração europeia e é inovadora desenvolver seus estudos a partir de uma nova perspectiva, a da análise de políticas públicas.

De acordo com Peterson (2003), a análise das redes políticas parte de três premissas. A Primeira é de que a governança moderna não é hierárquica. Na

verdade, ela envolve reciprocidade e interdependência entre atores públicos e não-públicos, bem como entre todos os diversos atores públicos.

A segunda é de que é preciso desagregar os processos políticos para compreendê-los. Isso porque as relações entre os grupos e os governos variam de acordo com a área política.

Por fim, a terceira premissa é de que os governos são os responsáveis finais pelas políticas, mas não os únicos responsáveis pelo processo de sua formulação. Antes de serem definidas pelos membros dos governos, as preferências políticas já são pré-estabelecidas a partir do jogo de barganha entre os diversos atores, inclusive aqueles não-estatais. Assim, as redes políticas podem constituir novas forças políticas e econômicas para defender seus interesses, influenciando diretamente a definição das políticas adotadas.

Dentro dessa perspectiva, à medida que suas competências avançam, a União Européia é considerada mais eclética e “policêntrica” enquanto processo político. Não é possível considerar a existência de um padrão político único quando há tanta diferença entre as áreas políticas, os interesses, as redes e, conseqüentemente, processos políticos. Um exemplo desta diversidade é o contraste entre a centralização política na área da União Econômica e Monetária e a descentralização do sistema de controle dos produtos fármacos via as agências da UE.

Por essas razões, Peterson (2003) considera que a teoria do *Policy Network* é extremamente atual e válida ao estudo do processo de integração europeu. Seu foco na diversidade e na complexidade da União Européia permite a real compreensão de seu sistema de governança e preenche as lacunas deixadas pelas demais teorias.

2.3.7 *Multilevel Governance*

Considerando que o processo de integração envolve barganhas intergovernamentais, os teóricos do *Multilevel Governance* (MLG)⁶ têm forte influência do funcionalismo e partilham de sua crítica ao realismo, julgando que os

⁶ A abordagem do Multilevel Governance é empregada no estudo do processo de integração europeu tanto em termos conceituais quanto teóricos (LAFFAN, 2004). Partilhando dessa premissa, esse trabalho aborda o Multilevel Governance em dois momentos: conceituando e teorizando a União Européia.

governos nacionais não detêm o controle do processo de integração (LAFFAN, 2004).

Marks, Hooghe e Blank (1996: 346-347) apresentam três características centrais da análise do *multilevel governance*:

1. Os governos nacionais são considerados os atores principais do processo de *policy making*, mas não os únicos. Na verdade, as competências decisórias são partilhadas entre os atores em diversos níveis, o que refuta a idéia da monopolização estatal. Para se compreender o processo político na União Européia é preciso observar tanto a atuação dos estados quanto dos demais atores;
2. A tomada de decisões coletivas entre os Estados implica em significativa perda de poder individual desses;
3. As arenas políticas são interconectadas, e não isoladas. Os atores subnacionais operam tanto no plano nacional quanto supranacional, criando associações transnacionais no processo. Desse modo, os Estados não monopolizam as ligações entre os atores domésticos e europeus e a separação entre políticas doméstica e internacional, idéia central do modelo *state-centric*, é rejeitada.

Empiricamente, afirma Laffan (2004), o foco da pesquisa da MLG tende a se concentrar na atuação das instituições supranacionais nos Estados-membros, principalmente no papel da Comissão nas políticas regionais, e na mobilização dos atores subnacionais na arena comunitária.

Segundo Marks, Hooghe e Blank (1996: 348), a atribuição das competências decisórias em determinadas políticas do plano nacional ao supranacional ocorre de maneira voluntária por parte dos líderes de governo e está baseada no cálculo dos benefícios que gera. Nos casos em que os governos perseguem as políticas regionais, essa transferência ocorre porque facilita a tomada de decisões coletivas. Em outros casos, os governos cedem seu poder decisório apenas para evitar a responsabilidade por certas medidas e para se isolar das pressões políticas. A autonomia do banco central europeu é exemplo dessa premissa.

No processo de *policy making* a soberania é apenas um aspecto a ser relevado na compreensão de sua lógica. Os objetivos políticos substanciais, o eleitorado doméstico e o contexto partidário dos líderes políticos são outros aspectos importantes.

Como todas as demais teorias, a *Multilevel Governance* deixa algumas lacunas. Por exemplo, pouca atenção é dada para a maneira em que as políticas da UE organizam as instituições, os processos e a forma de adaptação das políticas no plano nacional. Ademais, não analisam apropriadamente como as arenas políticas da UE estão conectadas e a dimensão dessa ligação (LAFFAN, 2004).

PARTE II

A UNIÃO ECONÔMICA E MONETÁRIA

3 Capítulo: A História e a Estrutura da UEM

3.1. Rumo à UEM

3.1.1 Antecedentes históricos

Apesar de ser um dos maiores fenômenos políticos e econômicos atuais, o processo de integração econômica e monetária da União Européia não é uma exclusividade sua. Inúmeros outros casos se fazem presentes na história e fornecem elementos para compreender o padrão e os interesses dos Estados nesse atual processo. Assim, é prudente observá-los.

Segundo Martin-Das (2002: 6-13), os primeiros projetos de integração econômica e/ou monetária na Europa datam de muitos séculos atrás e estão comumente relacionados aos impérios e à cooperação comercial.

Na história moderna européia, três uniões monetárias antecederam a UEM: a Integração dos Estados alemães, a União Monetária Latina e a União Monetária Escandinava.

A União Monetária Alemã acompanhou a formação da Confederação dos Estados alemães (1815) e da área de livre comércio regional *Zollverein* (1834). O estreitamento das relações políticas e econômicas aumentou a demanda para que os Estados abandonassem os sistemas monetários múltiplos. Assim, em 1837 os Estados do sul firmaram o Tratado Monetário de Monique, unificando seus sistemas em uma área monetária única. No ano seguinte, a Convenção Monetária de Dresden reconheceu e deu suporte legal à existência de duas moedas em toda a *Zollverein*: o *thaler* e o *florin* – ambas baseadas no padrão prata.

Em 1957, a união monetária dos Estados da Alemanha foi reforçada com a assinatura do Tratado de Viena, que permitiu a adesão da Áustria e de outros estados ao Sistema – ou União Monetária Alemã (UNA)- e estabeleceu regras para a circulação de moedas. Contudo, dois anos depois, em 1959, a Áustria se retirou da UNM por não obedecer aos critérios de convergência impostos para sua moeda. Era um indício da insustentabilidade do Sistema. Em 1866, houve a migração do padrão

prata para o ouro. Em 1876, o novo Estado Alemão unificou os modelos de união monetária coexistentes e criou uma nova estrutura monetária, centrada no banco central, o *Reichsbank*, e na moeda única, o marco.

A União Monetária Latina (UML), o segundo caso apresentado, foi instituída em 1865 através de acordo firmado entre a Bélgica, França, Itália e Suíça que estabelecia a circulação das quatro moedas em seus territórios e instituíam padrões para a cunhagem das mesmas. A inspiração da UML estava no sistema monetário francês, baseado no padrão bi-metálico desde 1803.

Em 1867, durante a Exibição Internacional de Paris, o governo francês explicitou suas aspirações ambiciosas para a UML, convidando os Estados Unidos, o Reino Unido e outros Estados a integrá-la e criar uma moeda universal. A proposta foi recusada pelos dois convidados principais, mas despertou o interesse dos demais. Em 1867, a Grécia aderiu à UML e, posteriormente, os governos da Espanha e de Portugal alinharam suas moedas aos padrões da União⁷.

Durante sua vigência, dois grandes obstáculos modificaram a sua natureza. O primeiro foi a descoberta de ouro na Califórnia (EUA), Rússia e Austrália, em 1850, o que implicou na queda do valor do ouro, tornando-o mais acessível e gerando um acúmulo de prata na União. O segundo se deu nas duas décadas seguintes com a descoberta do metal em Nevada (EUA) e no México e com a modernização de suas técnicas de extração e a adoção do padrão ouro pela Holanda e pela Alemanha. Conseqüentemente, houve um aumento da volatilidade da prata e sistema bi-metalico deixou de ser uma boa opção para a UML.

Segundo Dyson (1994: 28-29), o abandono do padrão prata, em 1878, tornou inviável a concepção da UML como uma poderosa força no sistema monetário internacional. Deixando de representar as ambições políticas e econômicas da França, sua principal promotora, a UML perdeu forças e sua existência passou a ser justificada fundamentalmente pela impossibilidade dos países em restituir aos demais suas moedas nacionais. Em 1927, a União Monetária Latina foi formalmente encerrada.

O terceiro importante processo que antecedeu à UEM da União Européia foi a União Monetária Escandinava (UME). Instituída através do tratado firmado entre Dinamarca, Noruega e Suécia que estabelecia uma união monetária completa entre

⁷ Segundo Dyson (1994:26), a Itália também aderiu à UML e havia negociações com a Áustria e a Espanha. O seu número de membros chegou a dezoito, incluindo aqueles eventuais.

suas economias, baseada no padrão ouro, a UME entrou em vigor em 1873. Apesar de signatária, a Noruega conseguiu ratificar o Tratado apenas em 1975, quando contornou a resistência de seu parlamento nacional, permanecendo fora da UME em seus dois primeiros anos.

Moedas de ouro idênticas, as coroas escandinavas, circulavam na área da União enquanto um sistema de coordenação das atividades dos bancos centrais criava instrumentos de crédito mútuo e permitia que cada banco central aceitasse as moedas dos demais. No início da década de 80, um acordo firmando entre os bancos centrais eliminou a adoção do ouro como meio de pagamento internacional na União. Por esses aspectos, pode-se afirmar que a UME era tecnicamente mais avançada do que a União Monetária Latina.

Contudo, ela estava ancorada ao interesse dos países na cooperação e na confiança mútua entre eles. Assim, os problemas políticos da região no início do século XX comprometeram decisivamente seu êxito. Com o fim de sua união política com a Noruega, a Suécia se retirou da UME, em 1905. Contando com apenas dois membros, a UME continuou a existir até o final da Primeira Guerra Mundial, quando os problemas da guerra e as mudanças no sistema monetário internacional levaram ao seu término.

Ainda segundo Dyson (1994: 29), essas experiências são particularmente importantes, pois explicitam a relevância dos objetivos políticos nos processos de união monetária. Por trás delas, havia tanto as ambições de um país dominante, como no caso da União Monetária Latina, quanto a solidariedade recíproca de todo os membros, como na União Monetária Escandinava. Ambos os casos se caracterizavam pela percepção dos líderes políticos de que as uniões permitiriam certo controle sobre os eventos internos. Para promovê-las, adotou-se o mecanismo do aumento da interdependência, mas esse não foi suficiente para sustentar os processos de união por muito tempo. Faltou uma estrutura institucional central capaz de definir os interesses comuns e colocá-los como norteadores dos acordos e das definições das políticas nacionais. A criação dessa estrutura chegou a ser negociada, avançando mais no caso da UME, mas a falta de uma dimensão supranacional impedia que os projetos andassem nessa direção, predominando sempre os interesses nacionais.

3.1.2 A Europa no século XX: O Pós- guerra e as novas tentativas

O início do século XX foi marcado pelas duas guerras mundiais e seu impacto na redefinição do sistema internacional. Durante os conflitos, houve diversas tentativas isoladas de estabelecer alguma cooperação mais estreita no âmbito econômico e monetário entre os Estados europeus, mas todas foram frustradas pelas prioridades conjunturais.

Como visto anteriormente, foi apenas com o final da Segunda Guerra que a integração passou a ocupar posição central na agenda européia. Nesse período, a integração econômica começou com a criação da União Européia de Pagamentos (UEP). Criada em 1950, seu objetivo era de substituir os diversos acordos intra-europeus de pagamentos firmados a partir de 1947 e de prestar assistência às economias européias face às desvalorizações cambiais e às dificuldades de balanço de pagamento (MARTIN-DAS, 2002: 34).

Fundamentalmente, a UEP se originou do fracasso norte-americano em transformar a Organização para a Cooperação Econômica Européia (OCEE), organismo criado para coordenar a ajuda do Plano Marshall, em um instrumento efetivo de liberalização comercial, integração de mercado e criação de estrutura institucional para uma Europa integrada.

Mas a UEP não foi a primeira opção para substituir a OCEE. Antecedendo -a, alternativas de cooperação monetária foram lançadas, patrocinadas pelo governo americano e, em particular, pela Administração de Cooperação Européia (ACE), a agência americana criada para gerir o Programa de Recuperação Europeu.

Em 1949, o grupo de planejamento da ACE elaborou um cronograma para a união monetária e o estabelecimento de um banco central único na Europa. A proposta se baseava fim do Plano Marshall, previsto para 1952, e era radicalmente rápida: em 1951 uma união cambial deveria ser concluída e controlada por uma autoridade monetária européia e até o final de 1952 uma moeda européia deveria ser introduzida – o *ecu* ou Europa. A nova moeda deveria flutuar com relação ao dólar e todas as restrições quantitativas ao comércio utilizando a moeda norte-americana deveriam ser removidas.

Logo após o lançamento da proposta, o Departamento de Estado norte-americano percebeu sua inviabilidade. As concessões de soberania por ela impostas contrariavam os interesses de alguns Estados, sobretudo o Reino Unido. Ademais,

promover a integração europeia nesse padrão dificultava um possível retorno do sistema de Bretton Woods, opção mais atraente aos Estados Unidos. Por essas razões, a proposta da ACE foi deixada de lado e a criação da União de Pagamentos Europeia promovida.

A UPE fornecia mecanismos compensatórios oficiais através dos quais o *déficit* de um país poderia ser compensado com *superávit* de outro, limitado por cotas. Logo em seu primeiro ano de funcionamento, a UPE enfrentou sua primeira crise quando a Alemanha obteve um *déficit* que excedeu sua cota. Para geri-la, diversas medidas de coordenação de política monetária foram adotadas e os demais membros da União experimentaram as conseqüências de partilhar a responsabilidade sobre a balança de pagamentos nacionais. Nos anos seguintes, as mudanças no sistema monetário internacional abalaram ainda mais a União de Pagamentos Europeia, encerrada em 1958 (DYSON, 1994: 63-65).

3.1.3 As Comunidades Europeias e a UEM: De Roma ao Relatório Barre

Com o fracasso da promoção independente de uma estreita cooperação monetária europeia, as aspirações de uma União Econômica e Monetária foram atreladas ao processo de integração europeu iniciado com o Tratado de Paris (1951). Considerada importante ao estabelecimento de maior integração comercial, a integração econômica e monetária foi incluída no Tratado de Roma (1958) que criou a Comunidade Econômica Europeia. Entretanto, não se mencionava o objetivo específico de criar uma “união” monetária e/ou econômica e os artigos 103-109 contém apenas objetivos referentes à condução das políticas macroeconômicas.

Observando o Tratado, nota-se o reconhecimento de que a criação de uma união aduaneira representava o incremento da interdependência econômica entre seus membros. Contudo, percebe-se também a ausência de uma proposta clara sobre o controle centralizado das políticas macroeconômicas e monetárias, justificada pela falta de consenso com relação aos modelos políticos e regras a serem adotadas. Mesmo reconhecendo a necessidade da coordenação econômica, o Tratado não menciona outros dois importantes elementos à união monetária: a liberalização dos fluxos de capitais e a livre conversibilidade das moedas (UNGERER, 1997:47).

O Tratado abriu o caminho para a retomada do processo de UEM não apenas

incorporando o tema ao seu conteúdo, mas também criando um Comitê Monetário. O órgão era responsável pela avaliação periódica da situação monetária e financeira dos seis membros das comunidades e pela prestação de consultorias aos Estados quando requisitada.

Nos anos seguintes, o clima de entusiasmo gerou a elaboração de diversas propostas de integração econômica e monetária. Em 1959, o Parlamento Europeu propôs a criação de uma organização comunitária nos moldes do *Federal Reserve* (FED) norte-americano. No mesmo ano, o ministro das Relações Exteriores da França, Pierre Wigny, propôs adoção de uma unidade de contas entre os países-membro das Comunidades para substituir o dólar americano como moeda de reserva e dotar suas economias de maior independência financeira.

Na década de 60 a Comissão Européia incorporou o tema às suas prioridades. Para assessorar o desenvolvimento de políticas administrativas criou o Comitê de Política Econômica, em 1961. Dois anos depois, lançou propostas específicas para a coordenação de quatro áreas das políticas econômicas nacionais: política monetária nacional, política monetária internacional, política orçamentária e política cambial.

Em 1964, a proposta da Comissão foi aceita pelo Conselho. Para geri-la, quatro comitês foram instituídos: Comitê monetário, Comitê de representantes dos bancos centrais, Comitê de política orçamentária e Comitê de *medium term policy*. Contudo, esses Comitês eram unicamente consultivos, emitindo apenas pareceres e recomendações. As políticas nacionais continuaram a ser determinadas exclusivamente pelos Estados.

Em 1965, a Comissão adotou a introdução de uma moeda única como um dos objetivos principais da integração. Na prática, porém, a União Econômica e Monetária não avançava. Tornava-se claro que o tipo de coordenação voluntária que se procurava estabelecer não lograria.

Em novembro de 1967 a libra esterlina foi desvalorizada, marcando o fim de um período de sete anos de estabilidade cambial sem mudança na paridade das moedas. Politicamente, o fato foi particularmente importante por enfatizar a crise do sistema de Bretton Woods e a necessidade de uma efetiva coordenação das políticas monetárias.

Dois meses depois, o Primeiro Ministro de Luxemburgo, Pierre Werner, propôs um plano de ação. A idéia era de criar imediatamente o chamado Fundo

Europeu, um sistema de ajuda mútua entre os Estados-membros das Comunidades. Progressivamente, seriam estabelecidas as paridades irrevogáveis das moedas.

Em fevereiro de 1968 a Comissão encaminhou aos Ministros das Finanças dos seis países um memorando em que avaliava as implicações da crise internacional ao processo de integração e ressaltava as idéias do plano de ação de Werner. Segundo a instituição, a questão das taxas cambiais deveria ser considerada uma preocupação comum a todos os membros, já que o comércio era afetado diretamente pelas crises. Além de aconselhar o estudo de uma política que estabilizasse a situação cambial, a Comissão sugeria a adoção de uma unidade de contas européia.

Entretanto, motivos de natureza política e econômica inviabilizaram qualquer discussão do memorando. Logo após sua divulgação a crise financeira internacional se agravou e o dólar foi forçado a romper sua paridade com o ouro, mudando todo o contexto econômico em que a cooperação monetária era planejada. Ademais, a crise política provocada pela França eliminou as possibilidades políticas de avançar num acordo.

Since external motives were the main driving force behind the EEC monetary unit, it is obvious that the mainly inability of EEC countries to define a common external monetary policy constituted a major stumbling-block. Reaching a common policy became even by the overt politicisation of international monetary issues by General de Gaulle (TSOUKALIS, 1977: 79).

Em dezembro de 1968, um segundo memorando da Comissão foi apresentado pelo francês Raymond Barre, então Comissário de Assuntos Econômicos e Financeiros e vice-presidente da Comunidade Econômica Européia. Nesse, todas as medidas de longo prazo, como a unidade de contas, foram omitidas. Mas elas reapareceram no terceiro memorando lançado em fevereiro de 1969, o “Memorando para o Conselho sobre a Coordenação das Políticas Econômicas e Cooperação Monetária na Comunidade”, também conhecido como o Relatório de Barre.

Essa foi a primeira proposta formal encaminhada ao Conselho de Ministros e, portanto, representa a primeira expressão oficial do desejo da Comissão em ampliar o escopo do processo de integração. Contudo, a União Econômica e Monetária ainda não era apresentada como um de seus objetivos. Isso só veio a acontecer em dezembro de 1969, quando os chefes de Estados se reuniram na Conferência de

Hague e aprovaram o projeto de UEM. Foi a primeira vez que o termo *coordenação* foi substituído por *união*. Uma vez acordando em promovê-la, a preocupação dos Estados passou a ser como implementar a UEM.

3.1.4 Do Plano Werner ao Sistema Monetário Europeu

Em 4 de março de 1970, a Comissão respondeu às demandas dos Estados-membros e encaminhou ao Conselho uma sugestão dos princípios norteadores à discussão da UEM. Analisando-a, o Conselho decidiu instituir um grupo de trabalho que a planejaria, estudando de modo imparcial todas as possibilidades. O Grupo Werner, como ficou conhecido, era liderado pelo Primeiro Ministro e Ministro das Finanças de Luxemburgo, Pierre Werner, e composto também com os representantes dos bancos centrais, um representante da Comissão e os líderes dos Comitês de Políticas Monetária, Orçamentária e Econômica.

Em maio de 1970, durante a conferência de Veneza, o Grupo divulgou e submeteu à avaliação dos Ministros das Finanças o relatório de suas atividades. O Relatório Interino consistia na análise do processo de integração econômica e monetária até então e na sugestão de um modelo de UEM, baseado em dois objetivos principais: 1) Promover a livre circulação de bens, serviços e meios de produção; e 2) Criar gradualmente uma associação orgânica econômica e monetária que potencialize a contribuição da Europa à cooperação econômica internacional (VERDUN, 1995: 70-71).

O Relatório obteve a aprovação consensual necessária para que fosse adotado. Porém, sua discussão em Veneza reacendeu as diferenças entre os “economistas” e os “monetaristas”⁸, sobretudo com relação ao Sistema Serpente e à adoção de um Fundo de Estabilização Cambial. A discussão entre os dois grupos foi levada à reunião do Conselho que avaliava o Relatório, em junho de 1970. Na falta de um consenso, o Conselho concordou em renovar o mandato do Grupo Werner até setembro do mesmo ano e encarregá-lo de analisar as diversas

⁸ O debate entre os “monetaristas” e os “economistas” foi sinônimo da discussão entre as concepções da França e da Alemanha sobre o modelo de União Econômica e Monetária. Os “economistas” (Alemanha e Holanda) desejavam a implementação de um coordenação da política monetária antes da adoção uma política comum em nível europeu. Já os “monetaristas” (Bélgica, França e Luxemburgo) defendiam que a União monetária deveria preceder a coordenação econômica, que, inclusive seria uma consequência natural. Ademais, advogavam sua vinculação com o processo de integração europeu e a criação de instituições comunitárias encarregadas de sua gestão (ROSENTHAL, 1975: 107-108).

propostas e chegar a um plano consensual para a UEM.

O relatório final do Grupo, o Relatório Werner, foi concluído em 8 de outubro de 1970, graças à combinação das propostas monetaristas com as economistas, obtida às custas de amplas concessões e do adiamento das decisões mais polêmicas. A criação do Fundo de Estabilização, por exemplo, foi postergada para o terceiro estágio (TSOUKALIS, 1977: 100-101). Ademais, nos dois primeiros anos os Estados-membros não estariam comprometidos com nenhuma medida. Apenas em 1973 a questão da transferência de soberania para uma instituição supranacional estaria na agenda.

O objetivo da União Econômica e Monetária foi associado a quatro metas:

1. Criar uma área de livre circulação de bens, serviços, pessoas e capitais e sem distorções competitivas, sem dar margem ao crescimento do desequilíbrio regional e/ou estrutural;
2. Aumentar o bem-estar social e diminuir as disparidades regionais e sociais;
3. Criar uma união monetária implicando na total e irreversível conversão das moedas, na eliminação das margens de flutuação das taxas cambiais, na fixação de taxas de paridade e na livre movimentação de capitais;
4. Transferir responsabilidade ao nível Comunitário. A Política Monetária atribuída às instituições comunitárias, enquanto a definição das políticas econômicas permaneceria uma competência final dos Estados.

Institucionalmente, a UEM estaria amparada por dois órgãos: o Sistema Comunitário dos Bancos Centrais e o Centro de Decisões de Política Econômica. Para amparar a definição das diretrizes comuns estava prevista a elaboração de, no mínimo, três análises por ano da conjuntura econômica na Comunidade. Em relação à política orçamentária, o Relatório sugeria a adoção de valores referenciais nos principais elementos dos orçamentos públicos. Em matéria fiscal, previa-se a harmonização das tarifas (VERDUN, 1995: 72-73).

Em 30 de outubro de 1970, a Comissão oficializou a adoção das propostas do Relatório Werner em memorando encaminhado ao Conselho. Contudo, devido às pressões da França e da Itália, duas mudanças foram feitas. A Comissão omitiu as referências aos arranjos institucionais e à eventual transferência de soberania e reforçou as medidas de ação no campo regional e estrutural.

Durante a discussão do memorando, o Conselho não chegou a um consenso. As delegações da Holanda e da Alemanha não abriam mão da adoção de uma

estrutura supranacional para amparar a União Econômica e Monetária, o que para França era inconcebível.

Em janeiro de 1971, os governos francês e alemão se reuniram na tentativa de estabelecer um acordo. No final da discussão, a França aceitou a sugestão da Alemanha de adotar uma cláusula especial no projeto da UEM. Seu objetivo era de assegurar o paralelismo entre as propostas dos “economistas” e dos “monetaristas”, sendo o primeiro estágio de quatro anos para ambas. Caso não fosse possível promover essa coordenação dos dois processos de integração os mecanismos do monetarismo deixariam de ser aplicados. A cláusula “guilhotina”, como ficou conhecida, contemplava os interesses das duas partes e permitiu a chegada de um acordo.

This 'guillotine' clause was intended to avoid one of the most stumbling blocks of the negotiations. It made possible to avoid immediate formal undertakings on moving on to the later stages (thus satisfying France), while at the same time removing the automatic element from the monetary measures if insufficient progress was made in coordinating economic policies (thus allaying German fears) (ROSENTHAL, 1975: 111).

O processo que levaria à UEM foi finalmente iniciado, mas o posicionamento dos Estados continuou a ser estritamente motivado pelos seus interesses nacionais. Conseqüentemente, a falta de solidariedade e de comprometimento com os ideais da integração acabou retardando seu curso. Os compromissos “irreversíveis” da cláusula da “guilhotina”, por exemplo, foram adiados por três anos. Ficava claro que a falta de uma estrutura institucional supranacional tornava remota a efetiva promoção da cooperação necessária à União Econômica e Monetária, conclui Verdun (1995: 73-75).

Kruse (1980: 83) faz uma avaliação mais positiva da implementação do Plano Werner, afirmando que os Estados-membros foram tomados por um sentimento de otimismo com relação à integração econômica e monetária e promoveram seu avanço. A decisão dos bancos centrais nacionais em reduzir a taxa de flutuação entre suas moedas de 3% para 2,5% é um bom exemplo do efetivo esforço dos Estados em coordenar suas economias e cooperar.

Contudo, ambos os autores concordam que as mudanças no sistema monetário internacional atuaram de forma importante no encerramento desse processo de UEM: *“In addition to the different interests among EEC countries,*

international monetary events catalyzed the breakdown of the EMU agreement” (VERDUM, 1995: 75). *“Although the Community appeared poised to make major advance towards EMU, developments at the world level were rapidly moving to frustrate the attempts to tighten the monetary relationships among the Six”* (KRUSE, 1980: 83).

A primeira grande crise monetária característica do período pós-Werner ocorreu em maio de 1971. Os Estados Unidos atingiram um *déficit* recorde na sua balança de pagamentos que resultou na queda da taxa de juros e no fluxo de capitais na Europa. Os bancos centrais europeus adotaram medidas monetárias para manter as taxas de juros altas e conter a inflação, mas as políticas nacionais norte-americanas não criavam as condições no sistema internacional necessárias para que as medidas tomadas na Europa fossem eficazes.

A situação monetária piorou quando o marco alemão sofreu um ataque especulativo. A opção da Alemanha em solucionar o problema deixando sua moeda flutuar foi percebida pela França como uma medida que contrariava a elaboração de uma política comum. O projeto da EMU foi adiado para dezembro, quando se esperava que a crise estivesse sanada.

A segunda crise monetária ocorreu em 15 de agosto de 1971, pelo anúncio do presidente norte-americano Richard Nixon da suspensão da conversibilidade do dólar em ouro e da adoção de medidas de importação para defender o mercado doméstico. A consequência foi a desvalorização do dólar e a desestabilização do sistema monetário internacional. Novamente, os países da CEE não chegaram a um acordo sobre como contornar a crise. Uma semana depois, as suas moedas já estavam flutuando uma com relação às outras, com exceção dos países do Benelux.

Verdun (1995:77) observa que, novamente, os países da CEE podiam ser subdivididos em dois grupos. Os economistas (Alemanha, Holanda e Itália) preferiam a adoção de um sistema de ampla flexibilidade das taxas cambiais, enquanto os monetaristas (Bélgica, França e Luxemburgo) defendiam que a solução da crise deveria ser via instituição de um sistema *two-tier*.

Procurando contornar a crise mundial, em dezembro de 1971 as dez maiores economias mundiais se reuniram e concluíram o Acordo Smithsonian. Fundamentalmente, o acordo consistia num sistema cambial que instituía a margem de flutuação das demais moedas em 2,5% com relação a suas paridades ao dólar. Ademais, incluía algumas outras provisões, como a redução de 10% das sobretaxas

nas importações norte-americanas (VERDUN, 1995: 77).

O Acordo foi bem-vindo por todos os seus signatários. No caso da CEE, politicamente ele representou a retomada do interesse da França pela negociação da UEM, estimulada pela promoção de seu objetivo de reforma do sistema financeiro.

Mas, suas implicações geraram novas preocupações. A decisão unilateral dos Estados Unidos em romper a paridade do dólar com o ouro fez com que os bancos centrais europeus relutassem em manter grandes reservas da moeda norte-americana. Ademais, a fixação da margem de 2,5% implicava na ampliação da margem de flutuação entre as moedas da CEE para 4,5%. Esse aumento ameaçava o princípio dos preços comuns na Política Agrícola Comum e o andamento do processo de integração com um todo. Como resultado, os países-membro não quiseram fazer uso das novas margens.

Em maio de 1972 o Acordo da Basileia instituiu uma margem de flutuação cambial intra-CEE de 2,5%, conhecida com “Serpente no túnel (dólar)”. Um mês depois, além dos seis membros, foram incluídos nesse sistema a Dinamarca, a Noruega⁹, o Reino Unido e a Suécia – todos países candidatos à CEE.

Imediatamente a Serpente entrou em crise. A libra esterlina sofreu ataque especulativo e, não obstante as intervenções do Tesouro, o governo britânico foi forçado a deixar sua moeda flutuar e sair da “Serpente”. As moedas irlandesa e dinamarquesa seguiram o mesmo curso, apenas um mês após seu ingresso. Em fevereiro de 1973 a Itália também se retirou. As intervenções para manter as margens fixas com relação ao dólar foram interrompidas em março de 1973 e a “Serpente deixou o túnel” (DYSON,1994: 84-85). A França deixou a Serpente em 1974, retornou em 1975 e saiu definitivamente em 1976. No final de 1977 permaneciam apenas a Alemanha, a Bélgica, a Dinamarca e Luxemburgo (VERDUN, 1995: 80).

Notwithstanding the unity implicit in the joint float, the operation of the 'snake' indicated the emergence of a 'strong' currency group and a 'weak'currency group. Germany, Netherlands and Norway displayed their credentials as strong currencies by revaluations (...). Countries with weak currencies were forced to bear the burden of the costs of adjustment. In other words, the tensions of asymmetry in the currency

⁹ Todos os países, exceto a Noruega, entraram nas Comunidades Europeias em 1973. Após ter tido sua candidatura aprovada, a Noruega a retirou como resultado do plebiscito nacional que reprovou sua adesão ao processo de integração europeu. Assim, em novembro de 1972 o país deixou a Serpente (VERDUM, 1995: 80).

relations were revealed in a harsh manner, affecting Council bargaining relations and putting the problem of asymmetry increasingly to the centre of the agenda (DYSON, 1994: 85).

Mesmo assim, a Comissão e os Estados-membros avaliavam positivamente a “Serpente”, considerando-a um símbolo da unificação monetária. Para eles, a Comunidade logrou ao completar o primeiro estágio da UEM, criando um mecanismo capaz de sobreviver às crises do sistema financeiro internacional. Mas, seguindo esse questionável otimismo estavam as preocupações com segundo estágio da UEM, previsto para 1973.

Para discuti-lo, o Conselho se reuniu na Conferência de Paris, em outubro de 1972. O ponto principal da pauta era a criação de um Fundo de Cooperação Monetária. Novamente, o debate foi polemizado pelas divergências de dois conhecidos grupos. De um lado estavam os “economistas”, que consideravam desnecessária a criação da instituição enquanto não houvesse efetiva coordenação das políticas econômicas. Do outro lado, os “monetaristas”, que defendiam a criação do Fundo.

Utilizando o conveniente método de ignorar os temas mais controversos, a Conferência chegou num acordo e o Fundo foi criado. Seus objetivos principais eram de coordenar as intervenções dos bancos centrais nos arranjos da “Serpente”, conduzir as transações em uma unidade de contas comunitária, administrar os mecanismos de suporte monetário de curto prazo e organizar os acordos numa base multilateral. Todas essas funções seriam desempenhadas pelo Comitê de Representantes dos Bancos Centrais, que gerenciaria o Fundo. A decisão não produziu nenhum avanço real na coordenação das políticas econômica e monetária e na transferência de competências ao plano supranacional. A maior contribuição da Conferência foi o comprometimento firmado dos três novos membros, incluindo o Reino Unido, com a UEM (VERDUN, 1995: 81-82).

Em uma comunicação encaminhada ao Conselho, em 19 de abril de 1973, a Comissão deu novo estímulo à UEM, estipulando sua conclusão para 1980. Avaliando a primeira etapa, o documento lamentava a falta de harmonização política e previa que a segunda fase deveria promover a cooperação efetiva, especialmente nas políticas de emprego e de desenvolvimento regional.

Apesar de ambiciosa, sobretudo com relação ao curto prazo, a proposta era vaga demais. Não estabelecia como essas metas seriam alcançadas, nem

mencionava as mudanças institucionais necessárias para se concluir o projeto da UEM. Ademais, demonstrou que a estratégia de se basear no paralelismo entre monetaristas e economistas para se avançar na integração chegava ao seu limite. Já não era mais possível adiar decisões mais polêmicas, como a natureza das instituições a serem criadas. A promoção da UEM só poderia ocorrer mediante a definição dessas questões fundamentais.

Enquanto isso, o sistema monetário internacional era abalado por novas crises. A economia norte-americana atravessava um período de instabilidade, marcado especialmente pelo déficit de sua balança comercial e pelas conseqüentes pressões sobre o dólar. As repercussões sobre as demais moedas foram imediatas e a crises monetárias praticamente inevitáveis. No ano de 1973 foram três grandes crises (fevereiro, maio e outubro), destacando-se a crise do petróleo.

Em 16 de outubro de 1973, os países membros da OPEC impuseram limites à produção do petróleo e embargo às exportações para alguns países, sobretudo aos Estados Unidos. O objetivo era de pressionar a resolução dos conflitos entre Israel e seus vizinhos. O preço do petróleo no mercado internacional triplicou e a crise repercutiu em toda economia mundial, inclusive nos países membros da Comunidade.

O clima de incertezas fez com que os Estados priorizassem os interesses nacionais e traçassem políticas distintas para conter a crise. A conseqüência lógica da perseguição de diferentes interesses somada à crise interna que a Comunidade enfrentava, sobretudo com relação à “Serpente”, foi a interrupção da segunda etapa da UEM.

No ano seguinte, Comissão instituiu um órgão *ad hoc*, o Grupo Marjolin, para avaliar os problemas do processo da UEM. Em março de 1975, o Grupo divulgou seu relatório, concluindo que a integração desde 1969 nas áreas econômicas e monetárias fracassou completamente. Segundo a avaliação, esse fracasso se deu por três motivos: As crises monetárias internacionais do final dos anos 60 e a crise financeira resultante da crise do petróleo; a falta de vontade política dos governos nacionais; e a “miopia intelectual”, que aceitou uma UEM sem uma visão clara a seu respeito. A única saída para esse cenário, sugeria o Grupo, era a criação de uma forte instituição comunitária a qual estaria atribuída a definição das políticas econômicas e monetárias dos países membros.

As tentativas de recuperar o processo de UEM não se restringiam àquelas

das instituições comunitárias ou dos Estados. Dentre as iniciativas dos atores não-estatais, destaca-se o “*The All Saint's Day Manifesto for European Monetary Union*”, publicado na revista inglesa “*The Economist*”, em 1 de novembro de 1975. Sendo uma iniciativa de um grupo de renomados economistas, o Manifesto propunha a adoção de uma moeda que vigoraria paralelamente às nacionais: a Europa. Seu valor seria fixado em relação às moedas nacionais com a revisão periódica do valor de conversão (CRAWFORD, 1996: 18). Destacava também a necessidade de se conduzir gradualmente à união monetária, maximizando o apoio político nacional. Para obtê-la, deveria-se promover uma reforma monetária baseada na livre interação das forças de mercado. Autoridades monetárias européias independentes do controle político deveriam ser criadas, substituindo as instituições nacionais no controle da política dessa área.

Evidentemente, o Manifesto não foi o suficiente para que o processo da UEM fosse retomado, como afirma Verdun (1995:88): “*The Manifesto gave a new boost to the thinking on EMU but it did not provide the necessary impetus to revive the attempts made in the first years of the decade. EMU come to an end, although it was to be revived some thirteen years later*”.

3.1.5 O Sistema Monetário Europeu

Em 27 de outubro de 1977, o então presidente da Comissão, Roy Jenkins, proferiu uma palestra no Instituto Universitário Europeu (Florença) advogando a retomada do processo de união monetária. Segundo ele, o processo deveria se iniciar com a adoção de uma moeda única e a atribuição da gestão das finanças públicas às instituições comunitárias. Com essas medidas de alcançaria coesão política suficiente para se obter a também a integração econômica.

A campanha lançada pelo presidente estava ancorada em dois pontos. Primeiro, a percepção de que os Estados-membros não estavam cooperando suficientemente. A retomada do debate sobre as questões monetárias seria importante por promover a discussão de outras matérias pendentes, como o desemprego, o aumento da inflação e, claro, a divergência econômica. Segundo ponto, aquela era a conjuntura política ideal. O interesse em revigorar o projeto da UEM poderia interessar não apenas à Comissão, mas também os Estados.

Durante a reunião do Conselho em Copenhague, em abril de 1979, por

iniciativa da França e da Alemanha o processo de integração monetária foi efetivamente retomado. Segundo Ludlow (1982), os dois países estavam particularmente preocupados com a vulnerabilidade da Europa às crises e mudanças da economia mundial. Ambos concordaram que a promoção da integração monetária era a melhor estratégia para reduzir a vulnerabilidade dos países europeus às influências externas.

Na reunião seguinte do Conselho, realizada em julho na cidade de Bremen, os esforços da Alemanha e da França se materializaram na proposta de um Sistema Monetário Europeu (SME).

Tsoukalis (1977: 73-74) destaca que o SME era uma nova tentativa de estabelecer um sistema de taxas cambiais fixas entre as moedas da Comunidade, permitindo apenas alguns ajustes periódicos. Sua instituição se baseava na expectativa de que não ocorresse nenhuma mudança substancial no sistema monetário internacional, possibilitando uma estabilidade cambial. Esperava-se incrementar a convergência das economias nacionais, promovendo uma política centrada no controle da inflação. Por esse enfoque, pode-se afirmar que o SME representou a aceitação das prioridades políticas da Alemanha por parte dos demais Estados. O fato da economia alemã se manter forte mesmo depois de todas as crises da década de 70 validou sua estratégia de combinar medidas antiinflacionárias com uma moeda forte diante às outras economias. O SME era também um mecanismo de defesa perante a “negligência” dos Estados Unidos com o dólar.

O SME também estava diretamente ligado com o projeto mais amplo da integração europeia. Ele era visto como um meio de aproximar a Europa através de maior cooperação, enquanto a liderança norte-americana se enfraquecia. Assim, a integração monetária também era utilizada como um instrumento para fins políticos, o que ajuda a explicar porque o Reino Unido preferiu não participar do Sistema.

Hosli (2005: 24-27), aponta que o SME era composto por dois elementos principais: O Mecanismo de Taxa Cambial (MTC) e a Unidade Monetária Europeia (*European currency unit – ECU*). O MTC¹⁰ fixava os valores das paridades cambiais

¹⁰ Apesar de fazer parte do Sistema Monetário Europeu, o Reino Unido aderiu ao MTC apenas em 1990. Essa relutância também se fez presente em alguns novos membros da Comunidade que, mesmo adotando imediatamente o SME, adiaram prorrogaram a decisão de aderir ao MTC. A Espanha só o fez em 1989 e Portugal em 1992. Contudo, esse movimento de adesão foi seguido pelo processo inverso. Em setembro de 1993, retiraram-se a Itália, a Finlândia e o Reino Unido. As moedas que permaneceram no Mecanismo foram

e determinava que as moedas nacionais poderiam oscilar dentro do limite de 2,5% em relação a esses. Caso as flutuações ultrapassassem a margem, os bancos centrais seriam obrigados a intervir. Para que essa intervenção fosse efetiva, o Sistema ampliou as atribuições do Fundo de Cooperação Monetária Europeu (FCME), que havia sido criado junto à adoção da “Serpente”, em 1972.

As moedas domésticas deveriam ser incorporadas na nova unidade de contas da Comunidade – o ECU, que oscilaria livremente de acordo com as pressões do mercado financeiro. As taxas cambiais bilaterais entre as moedas nacionais e o ECU seriam estabelecidas pelo Conselho Ecofin e revistas a cada cinco anos¹¹.

Institucionalmente, o SME era um sistema assimétrico. Teoricamente, todos os Estados participavam igualmente da definição das taxas de suas moedas com relação ao ECU, mas, na prática, o sistema era dominado por um ator: o *Budensbank*. Era a instituição alemã que determinava a política monetária a qual os demais bancos centrais deveriam seguir. Dentre as razões para a sua hegemonia estavam sua total independência de pressões políticas, que lhe dava plena liberdade para exercer seu poder, e a credibilidade na sua atuação com relação à estabilidade de preços.

3.1.6 A União Econômica e Monetária

No final da década de 80, a relativa estabilidade do Sistema Monetário Europeu gerou um clima de otimismo com relação à União Econômica e Monetária, que pareceu tangível em médio prazo. As análises da Comissão demonstraram o entusiasmo da instituição e enfatizavam os benefícios que essa união promoveria. O estudo intitulado “Uma moeda, um mercado” é a análise mais importante publicada nesse período.

O desejo de prosseguir com o processo da UEM também foi impulsionado pela eminente conclusão do Mercado Único e pela retomada das negociações da integração europeia, ambas promovidas pelo Ato Único (1985). O Conselho exprimiu

pressionadas e, para conter a crise, a margem de flutuação do MTC foi ampliada para 15%, acima ou abaixo dos valores fixados. Essencialmente, pode-se afirmar que as moedas nacionais estavam praticamente flutuando (HOSLI, 2005: 27).

¹¹ Durante a vigência do SME ocorreram duas revisões: 1984 e 1989. Contudo, entre esses períodos as pressões do mercado forçaram uma série de realinhamentos. Para evitar novos ataques especulativos, quando entrava em vigor o Tratado de Maastricht as taxas foram congeladas. Assim, desde 1993, os valores das moedas nacionais na “cesta” do ECU permaneceram estáveis (HOSLI, 2005: 26).

formalmente esse desejo durante a sua reunião em Hanover, em junho de 1988. Na ocasião, instituiu-se um comitê para estudar e propor estágios concretos à união, que seriam discutidos na Reunião de Madrid, em 1989.

Novamente, essa iniciativa se pautava fundamentalmente nos interesses da França e da Alemanha que defendiam não só a UEM, mas também a criação de um banco central europeu. A maioria dos demais países apoiava a decisão, mas não todos: o Reino Unido era totalmente contra a união monetária. Essa oposição foi oficializada e personificada pela então Primeira Ministra Margaret Thatcher. Declarando que não partilhava do sonho de um “Estados Unidos da Europa” com uma moeda única, Thatcher afirmou que um banco central europeu só seria possível se houvesse um único governo europeu, e não doze. Mesmo sem o apoio britânico, o processo de UEM prosseguiu (VERDUN, 1995: 98-99).

Conforme previsto, em 1989 o comitê criado em Hanover e liderado pelo presidente da Comissão, Jacques Delors, divulgou o relatório de suas atividades. O “Relatório sobre a União Econômica e Monetária” expunha as principais realizações da UEM e sugeria três estágios para sua concretização, sem determinar seus prazos.

No primeiro estágio seriam promovidas as reformas dos Tratados, para adequá-los à UEM. Os Fundos Estruturais seriam redefinidos e seus valores duplicados, enquanto a reforma do mercado interno seria concluída, facilitando a cooperação e reduzindo as disparidades. Era importante que todas as moedas adotassem o Mecanismo de Taxa Cambial e que os obstáculos ao uso privado do ECU fossem retirados.

No segundo estágio, a coordenação das políticas seria reforçada e ampliada, estabelecendo-se regras para as matérias consideradas fundamentais, como o *déficit* orçamentário. Nessa etapa seriam feitos os ajustes não apenas políticos, mas também institucionais. Com esse propósito, seria criado o Sistema Europeu dos Bancos Centrais (SEBC), um modelo federal que envolveria todos os bancos centrais nacionais e um banco central europeu.

No terceiro estágio as taxas cambiais das moedas nacionais seriam determinadas em um valor irrevogável e, eventualmente, seria adotada uma moeda única. As regras macroeconômicas e orçamentárias seriam atadas e o SEBC assumiria integralmente todas as suas competências previstas em um novo Tratado, incluindo a formulação e a implementação da política monetária (CRAWFORD,

1996: 139-140).

O Relatório de Delors foi apresentado ao Conselho de Ministros das Finanças em abril de 1989 e publicado em junho, durante a Conferência de Madri. Todas as delegações o aprovaram, exceto a do Reino Unido. Enquanto Thatcher mantinha firme sua oposição completa à união monetária, o Chanceler de *Exchequer*, Nigel Lawson, procurava ser um pouco mais flexível, negociando uma integração mais lenta, propondo a entrada da libra esterlina no mecanismo monetário do SME.

A proposta britânica foi refutada e a UEM seguiu seu curso sem o apoio do Reino Unido. Contudo, a argumentação de Thatcher sobre a perda de soberania foi considerada e os Estados-membros concordaram em lançar apenas o primeiro estágio do Plano de Delors (em julho de 1990). Ademais, enfatizaram que a UEM deveria ser vista na perspectiva da conclusão do mercado interno e no contexto da coesão econômica e social, contrariando as idéias de Thatcher. O foco apenas no primeiro estágio permitiu que os doze chefes de Estado concluíssem a Conferência de Madri, dando esperanças ao Reino Unido para uma possível reversão do processo.

Em abril de 1990, durante a Reunião Especial do Conselho em Dublin, decidiu-se realizar duas Conferências Intergovernamentais para promover os arranjos necessários no Tratado de Roma. Uma CIG seria sobre a União Econômica e Monetária (UEM) e a outra sobre a União Política (UP). Esperava-se que o novo tratado pudesse ser ratificado antes de janeiro de 1993.

As CIG duraram todo o ano de 1991. As negociações da Conferência que se encarregava da UEM avançavam rapidamente já que os Estados já haviam concordado durante as Reuniões de Roma (outubro e dezembro de 1990) em utilizar o Relatório de Delors com referencia. Entretanto, a tomada de decisão se complicava quando os pontos mais polêmicos eram pautados: as regras para o *déficit* orçamentário e o débito público e o desempenho macroeconômico (inflação, taxa de juros e taxa cambial). Não por acaso esses eram os pontos dos critérios de convergência. Por fim, havia divergências sobre o cronograma a ser adotado (CRAWFORD,1996: 141-142).

Após um ano de negociações, as CIG foram concluídas. O resultado de suas atividades originou o Tratado de Maastricht (Tratado da União Européia), assinado em 1992. Constituindo a base legal da UEM, o Tratado incorporou as propostas de Delors e gerou uma posição consensual sobre os pontos divergentes durante as

negociações. A UEM ganhou um cronograma que estipulava que seu primeiro seria iniciado em julho de 1990, o segundo em janeiro de 1994 e o terceiro e último em janeiro de 1999 (HOSLI, 2005: 37). Ademais, os critérios de convergência que os Estados que desejassem adotar a moeda única deveriam obedecer foram estabelecidos:

1. Déficit orçamentário de, no máximo, 3% do PIB;
2. Dívida pública inferior a 60% do PIB;
3. Taxa de juros não superior a 2% acima da média estipulada entre as taxas dos três países com melhor desempenho econômico;
4. Inflação não superior a 1,5% acima da média estipulada (também baseada na média dos três melhores) (McCORMICK, 2005: 196).

Como visto, o processo de ratificação de foi mais controverso do que o esperado, sendo concluído um ano após o previsto. O Tratado de Maastricht entrou em vigor em 1º de novembro de 1993.

3.1.7 A UEM pós-Maastricht

Em junho de 1995, a Comissão Europeia divulgou o “Livro Verde sobre as modalidades de passagem à moeda única”. No documento, foram tecidas as considerações da Instituição com relação à moeda única e as recomendações técnicas para sua adoção. Posicionando-se a favor à UEM, as suas principais vantagens foram enfatizadas: promover um quadro macroeconômico rigoroso, fator de estabilidade monetária internacional, eliminação das distorções cambiais no mercado único, transparência dos preços, etc. A escolha do cenário da passagem à moeda única deveria se basear em três critérios principais: a viabilidade técnica, o respeito do Tratado e a simplicidade e a flexibilidade ao menor custo. A Comissão apoiava a proposta de realizar essa passagem em três etapas, mas sem estabelecer seus prazos, apenas aconselhando que fossem o mais curto possível. Por fim, o documento expressava que a segurança jurídica era um dos aspectos principais ao êxito da moeda única, sendo fundamental assegurar a estabilidade das situações jurídicas e contratuais. Assim, os Estados deveriam se preocupar em comunicar as medidas legais que julgam necessárias para a adoção da moeda única em suas economias, possibilitando que fossem propostas as disposições legislativas para tanto (COMISSÃO EUROPÉIA, 1995).

Em novembro do mesmo ano, o Instituto Monetário Europeu divulgou um relatório ainda mais técnico sobre os procedimentos para a adoção da moeda única. Com base nesses dois documentos, em dezembro de 1995 ocorreu a Conferência de Madri, que desenvolveu uma extensa discussão sobre os aspectos técnicos e definiu o nome da moeda única: euro¹².

Em dezembro de 1996, a Conferência de Dublin concluiu que a UEM sofreu importantes avanços e que sua terceira etapa seria iniciada em janeiro de 1999. Também foram acordados os princípios e principais elementos do Pacto de Estabilidade, para assegurar a disciplina orçamentária, e, novamente, enfatizada a necessidade de uma estrutura legal para assegurar o euro.

3.1.8 A implementação da Moeda Única

Determinados os critérios, em 1998, as economias dos doze países-membros (Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Portugal) interessados em adotar o euro foram avaliadas. Verificou-se que desses, onze estavam aptos a integrar a zona do euro, ficando de fora apenas a Grécia, admitida em 2000 (BITTENCOURT, 2002: 29-33).

¹² A escolha do nome da moeda única é um curioso exemplo da dimensão política da moeda única e da complexidade do processo de tomada de decisões no plano europeu. Até o Tratado de Maastricht, falava-se em nomear a nova moeda de *ecu*, utilizando o nome da unidade de contas utilizada no SME. Contudo, no início dos anos 90, a Alemanha se posicionou contrária à escolha, argumentando que o *ecu* não foi um projeto tão exitoso e que a moeda única deveria levar um nome que representasse sua força e sugeriram o nome *Marco*. A França, evidentemente, foi contra e defendia o nome *ecu*, não em referência à unidade de contas, mas à uma antiga moeda que circulou entre a França e a Alemanha. Mais tarde, França, Bélgica e Luxemburgo sugeriram o nome *franco* – o mesmo da moeda que circulou na União Monetária Latina. A Grécia, por sua vez, sugeria o nome *Europa*, o mesmo de uma de suas Deusas mitológicas e que originou o nome do continente. A certo ponto, foi até sugerido que o nome de cada moeda nacional fosse mantido, acrescentado do prefixo *euro*. A idéia foi logo descartada. Assim, na convenção de Madri, optou-se pelo nome *euro*, mas sem muito entusiasmo das partes (VERDUN, 2005: 321-322).

Tabela 1

Opinião pública a favor da UEM (%) - Países da zona do euro

País	Final de 1997	Metade de 1998
Alemanha	40	51
Áustria	44	56
Bélgica	57	68
Espanha	61	72
França	58	68
Finlândia	33	53
Holanda	57	73
Irlanda	67	68
Itália	78	83
Luxemburgo	62	79
Portugal	45	52
Média euro11	54,7	65,7
Desvio padrão	13,1	11,2

Fonte: The Economist, 2 de janeiro de 1999. In: HOSLI, 2005: 44

Após o cumprimento das duas primeiras etapas do processo de União Monetária e Económica europeia, foi em 1999, com o advento da terceira e última etapa, que o euro entrou em cena. Foram definidas as taxas de conversão irreversíveis de cada moeda dos onze países da zona do euro com a moeda única para a qual todas as transações bancárias e financeiras tiveram seus valores convertidos (GAMBINO E LANNUTTI, 2003: 19).

Quadro II

EURO - CRONOCRAMA		
Data	Ação	Responsabilidade
1°.01.99	O euro se tornou moeda única para onze países	Estados-membros que o adotaram
	Taxa de conversão irreversível das moedas ao euro é fixada	Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC) e Estados-membros
	Política monetária única à zona do euro.	SEBC
	Entrada em vigor de várias legislações sobre o euro	Comissão Européia, Banco de Investimentos Europeu e Estados-membros
De 1.01.99 a 31.12.01	Período de transição: conversão ao euro de toda a economia.	
19.06.00	Decisão do Conselho Europeu autoriza a Grécia a adotar a moeda única.	Conselho Europeu, Banco Central Europeu, Grécia e demais Estados-membros.
	Fixada a taxa de conversão entre o euro e o Drakma grego.	Conselho Europeu e Estados-membros.
1°.01.01	Grécia adota a moeda única	Estados-membros e SEBC
Final de 2001	Bancos e grandes varejistas se abastecem com moedas e notas de euro.	SEBC e zona do euro
1°.01.01	Notas de euro entram em circulação	SEBC
	Moedas de euro entram em circulação	Zona do euro
	Completa mudança ao euro nas administrações públicas	Zona do euro
	Todas as transações escriturais devem ser convertidas em euros.	Zona do euro
	Moedas e notas nacionais começam a ser retiradas: início de um breve período de dupla circulação (euro e moedas nacionais).	Zona do euro
28.02.02	Final do período de dupla circulação	Zona do euro e SEBC

Fonte: União Européia (2004).

Há um momento no qual se pode tocar os símbolos com as mãos, então suas potências se duplicam: acontece quando encarnam na vida concreta, ganham alma e se tornam realidade. O euro era até ontem um ato de fé, a construção teórica de uma união obstinada e imperfeita, sem instituições e sem um soberano. Agora vira moeda, instrumento de troca cotidiano aos cidadãos, medida de gastos e de bem estar, objeto habitual da vida de cada dia. Atrás daquelas cédulas e moedas há um espaço político formado por doze Estados, trezentos milhões de cidadãos e 20% do PIB mundial, um quarto das exportações de todo o planeta. Sobretudo há uma solene cessão de soberania com antigos Estados-nação, fieis às suas culturas e ciumentos de suas tradições, divididos por suas línguas, que todos juntos renunciam a cultivar suas moedas. (...) O euro, na realidade, é o verdadeiro ato político que encerra a história nos novecentos, de suas tragédias e divisões, e funda, ao mesmo tempo, o novo século da Europa (GAMBINO E LANUTTI, 2002: 51-52, *tradução nossa*).

Cinco anos após a conclusão da UEM, a zona do euro recebeu mais um membro: a Eslovênia. Em maio de 2006, a Comissão Europeia e o BCE emitiram em seus Relatórios de Convergência um parecer favorável com relação ao respeito aos critérios de convergência, sugerindo que o país estava apto a adotar a moeda única. Dois meses depois, o Conselho decidiu que, a partir de 1 janeiro de 2007 a Eslovênia seria o 13o membro da zona do euro.

Na data prevista, o euro foi introduzido. A antiga moeda nacional, o *tolar*, foi retirada de circulação em 14 de janeiro (UNIÃO EUROPÉIA, 2007).

Na ocasião do lançamento da nova moeda, o Presidente da Comissão Europeia, José Manuel Durão Barroso discursou para as autoridades europeias e nacionais presentes, em Ljubljana. Fazendo um balanço das vantagens da moeda única. Na sua avaliação, o euro estimula o comércio e os investimentos intracomunitários, especialmente entre os países zona do euro, protege as economias contra choques globais, gera inflação baixa e estável e a transparência de preços (COMISSÃO EUROPÉIA, 2007).

A adesão da Eslovênia representa não apenas a primeira ampliação da zona do euro após 2002, mas também a primeira incorporação dos doze novos membros (2004 e 2007) que obrigatoriamente devem adotar a moeda única. Acompanhar o desenvolvimento de sua participação tanto nos organismos comunitários encarregados da política monetária quanto nas mudanças em sua dinâmica nacional para se adaptar a essa nova realidade é um interessante exercício para se poder imaginar como será o processo nos demais onze futuros novos membros da zona do euro.

3.2 A Estrutura da UEM

3.2.1 O Pacto de Estabilidade e de Crescimento - PEC

O requerimento de disciplina fiscal na zona do euro é claramente previsto pelo Tratado de Maastricht. Entretanto, em muitos aspectos a sua interpretação deixava questões em aberto e sujeitas a interpretação, permitindo uma atuação relativamente livre dos governos no processo político. Comprometia-se a confiança

na continuação da disciplina após a adoção da moeda única, gerando a preocupação dos Estados-membros (BRUNILA *et al.* 2001:05).

A disciplina fiscal é importante fundamentalmente porque a moeda única aumenta a interdependência dos países que a adotam através de dois canais. Primeiro, cada país se torna potencialmente vulnerável à inflação dos demais, visto que um aumento inflacionário poderia levar a um aumento da taxa de juros do BCE. Segundo, a incapacidade de um governo em manter o equilíbrio de suas finanças públicas colocaria em risco a estabilidade financeira de toda a UEM, podendo gerar um aumento da taxa de juros em longo prazo. Do ponto de vista nacional, a disciplina é importante porque, em caso de dificuldades com suas finanças, um Estado não poderia solicitar nem a intervenção do BCE nem o apoio de outros Estados, na tentativa de conter a expansão da crise (MATHIEU e STERDYNIK, 2003).

O Tratado de Maastricht não era suficiente para a gestão dessa interdependência. Com o intuito de propor uma estrutura permanente para a coordenação das políticas fiscais e monetária, em 1995, o Ministro das Finanças alemão, Theo Waigel, propôs medidas que complementassem o Tratado. A proposta de um “Pacto de Estabilidade para a Europa” incluía a aplicação automática de sanções para os casos de *déficit* excessivo e a criação de um Conselho de Estabilidade para zelar pela aplicação do Pacto.

A proposta foi recebida com receio por alguns Estados. As maiores controvérsias estavam relacionadas à aplicação das sanções e à definição de *déficits* excessivos. Além dessas preocupações técnicas, havia também o medo de que Pacto representasse uma “camisa de forças” às políticas nacionais, impedindo a adoção de medidas que ampliassem os gastos públicos (BRUNILA *et al.*, 2001: 05). Muitos argumentavam que os critérios eram totalmente artificiais e impossíveis de ser implementados. Essa opinião era partilhada pela Comissão.¹³ Ademais, reforçava-se a idéia de que a UEM poderia provocar o desemprego, caindo no desgosto popular.

As repercussões políticas provocavam o receio, sobretudo da França. A ambivalência de Chirac com relação à UEM e as medidas de impopulares

¹³ Em 18 de outubro de 2002, o jornal francês *Le Monde*, publicou a declaração do Presidente da Comissão : “I know very well that the Stability Pact is stupid, like all decisions that are rigid” (MATHIEU e STERDYNIK, 2003).

austeridade assumidas pelo Primeiro Ministro Alain Juppé foram acompanhadas de protestos dos trabalhadores franceses pelas mudanças no sistema de seguridade social.

Percebendo a dificuldade da França em apoiar o Pacto, a Alemanha refez sua proposta, retirando a aplicação automática das sanções e submetendo-a a aprovação dos governos nacionais. Procurando afastar a qualquer relação entre a UEM e o desemprego, o ECOFIN propôs a mudança do nome do Pacto para “Pacto de Estabilidade e de Crescimento” (PEC) (DINAN, 2005: 499).

A proposta foi discutida em diversas reuniões do ECOFIN entre 1996 e 1997 até que foi finalmente adotada pelo Conselho Europeu de Amsterdã (1997). Sua entrada em vigor se deu a partir de 1999.

Enfrentando críticas e dificuldades em aplicar seus mecanismos o PEC foi revisto. Em 2005, o ECOFIN apresentou o relatório “Melhorando a implementação do PEC”. O documento foi adotado pelo Conselho Europeu de Bruxelas, em março do mesmo ano, trazendo algumas mudanças no Pacto, na tentativa de aprimorar a disciplina fiscal da UEM (DEUTSCHE BUDENSBANK, 2005).

A organização do PEC está baseada em três princípios:

1. A Definição de déficits excessivos – Como previsto no art. 104 (TCE), em princípio os déficits não deve ultrapassar os 3%. Mas o Pacto reconhece que recessão provocada por fatores fora do controle nacional pode provocar um aumento do déficit e que, nesse caso, a adoção de uma política restritiva para controlá-lo poderia agravar a crise. Assim, circunstâncias excepcionais são isentadas dessa meta. Essas são definidas por uma redução do PIB de 2%, no mínimo, no ano em questão. Circunstâncias intermediárias são aquelas onde a redução é de 0,75% a 2%, competindo ao governo nacional demonstrar a gravidade e a excepcionalidade da recessão. A reforma de 2005 introduziu novos elementos que dotam de maior flexibilidade o Pacto, mas a lista é extensa e de difícil mensuração.
2. Um braço preventivo – Significa a prevenção da necessidade de correção, baseada na vigilância mútua. Anualmente, todos os Estados da zona do euro são obrigados a apresentar um Programa de Estabilidade. São indicadas as previsões orçamentárias para o ano em exercício e os três seguintes. No caso de possível exceção do déficit, o governo deve explicar quais as medidas pretende adotar para corrigir a violação do Pacto. Os Programas nacionais

são examinados pela Comissão Europeia e depois encaminhados ao ECOFIN, que emite sua aprovação e recomendações que formam o “braço corretivo”. Os governos dos países que não integram a zona do euro devem submeter um Programa de Convergência. A única diferença entre esse e o de Estabilidade é que nesse caso o ECOFIN não pode impor sanções.

3. Um braço corretivo - Quando um país não obedece aos critérios do PSC, o ECOFIN aplica um procedimento gradual de recomendações vinculantes, baseadas nas sugestões da Comissão. O mecanismo inicial é chamado de “aviso inicial”, aplicado logo quando a extrapolação do déficit é percebida. O próximo passo é o Procedimento de Déficit Excessivo, no qual o ECOFIN emite recomendações que devem ser obedecidas pelo governo nacional que deve comunicar a Comissão das medidas que pretende implementar. Essa última emite seu parecer e o encaminha ao ECOFIN que declara sua posição. Dá-se início a fase de avaliações das medidas adotadas e novas recomendações, se necessário. Caso o país não corrija a violação do Pacto, esta prevista a possibilidade da aplicação de sanções, em forma de multa paga à Comissão (BALDWIN E WYPLOSZ, 2006: 413-415).

3.2.2 O SEBC e o BCE

A adoção da moeda única implicou na cessão da soberania nacional em matéria de política monetária, visto que essa passou a ser uma competência exclusiva da Comunidade Europeia. Para conduzir sua gestão, os Estados-Membros estabeleceram dois órgãos comunitários: O Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC) e o Banco Central Europeu (BCE).

Sua função, objetivos e organização estão determinados no Tratado de Maastricht e no Protocolo relativos aos seus Estatutos, anexado ao Tratado. Esses dois documentos constituem não apenas a base jurídica dos órgãos, mas também os legitimam, considerando que foram adotados por consenso entre os doze Estados-Membros da época. Qualquer mudança relativa aos seus objetivos ou estruturas deve ser feita no âmbito do Conselho Europeu, através dos procedimentos de modificação de um Tratado.

O Título VI do Tratado de Maastricht dispõe sobre a Política Monetária e Econômica. Dos artigos 102 ao 104 são explícitas as decisões com relação à política

econômica. Nesse caso, os Estados devem coordenar as políticas nacionais de acordo com as recomendações do Conselho (através do ECOFIN), elaboradas a partir de propostas da Comissão.

O capítulo II dispõe sobre a política monetária. O artigo 105 determina que o objetivo principal do SEBC é assegurar a estabilidade de preços, atuando “de acordo com o princípio de uma economia de mercado aberto e livre concorrência”. Suas atribuições principais são:

- 1) Definir e executar a política monetária;
- 2) Realizar operações cambiais;
- 3) Deter e gerir as reservas oficiais de moeda estrangeira dos Estados-Membros;
- 4) Promover o bom funcionamento dos sistemas de pagamento

O Sistema é composto pelo BCE e pelos representantes dos bancos centrais nacionais e é dirigido pelos órgãos do BCE (art. 106) (COMUNIDADE EUROPÉIA, 1992).

O Banco Central Europeu iniciou suas atividades em 1998, substituindo o Instituto Monetário Europeu. Além de atuar no exercício das atribuições fundamentais do SEBC o BCE tem como competência:

- 1) O poder exclusivo da autorização da emissão de moeda (euro);
- 2) Compilar, em cooperação com os bancos centrais nacionais, a informação estatística necessária para fins de política monetária;
- 3) Manter a cooperação com outras instituições europeias e/ ou internacionais sempre no domínio das questões monetárias;
- 4) Contribuir à estabilidade financeira e à supervisão bancária.

Dotado de personalidade jurídica própria, possui dois órgãos decisórios: o Comitê Executivo e o Conselho Diretivo.

O Comitê é composto pelo Presidente, o Vice-presidente e quatro membros escolhidos pelos Chefes de Estado ou de governo dos países que fazem parte de zona do euro, propostos pelo Conselho de Ministros e após consultar o Parlamento Europeu e o Conselho Diretivo. Sua função principal é a de implementar a política monetária, tomando as medidas administrativas necessárias e instruindo os bancos centrais nacionais. As decisões são por maioria simples de votos e, em caso de empate, o voto do presidente tem maior valor. Seu mandato é de oito anos, sem possibilidade de renovação.

O Conselho Diretivo é composto pelos membros do Comitê e os representantes (presidentes) de todos os bancos centrais dos países da zona do euro. Sua principal função é tomar as decisões relativas às atribuições do SEBC. Isso é, formular a política monetária da Comunidade, decidir sobre os objetivos monetários intermediários, definir a taxa de juros e dispor sobre a oferta de reservas no SEBC. As decisões são feitas a partir das reuniões do Conselho (ao menos dez por ano), confidenciais com relação ao debate, mas públicas com relação às suas conclusões. O mecanismo decisório é o mesmo do Comitê: maioria simples de votos, com um peso maior ao voto do presidente em caso de empate (VERRILLI, 2002: 409-410).

O SEBC é caracterizado por um alto grau de independência, assegurado pelo Tratado de Maastricht e pelo seu Estatuto. Antes de aderir à zona do euro, um Estado-Membro deve reformar sua legislação nacional a fim adaptar a estrutura de seu banco central nacional aos requisitos de independência. No exercício de sua competência, nem o BCE nem os BC nacionais podem seguir instruções das instituições comunitárias ou dos governos nacionais, que por sua vez não devem procurar interferir. A independência é também com relação aos objetivos e instrumentos. Apresentado de forma vaga, o SEBC tem a liberdade de definir apuradamente a concepção dos objetivos (estabilidade de preços) e adotar os instrumentos que julgar necessário para alcançá-los (BALDWIN & WYPLOSZ, 2006: 390).

O capital do BCE provém dos bancos centrais nacionais, o que assegura sua independência financeira. Para todos os Estados é calculada uma quota com base em critérios demográficos e econômicos. Os países que fazem parte da zona do euro são obrigados e atribuir toda a sua quota ao BCE. Aqueles que não aderiram à moeda única devem contribuir com, no mínimo, 7% da quota que lhes foi atribuída.

Anualmente, o BCE deve encaminhar ao Parlamento, à Comissão, ao Conselho e ao Conselho Europeu uma Relação Anual de Atividades e de sua política monetária do ano precedente e do ano em curso. Trimestralmente é publicado um relatório das atividades do SEBC e, semanalmente, o BCE divulga um balanço financeiro consolidado do Sistema.

Além dessa prestação de contas, é previsto um controle jurídico do BCE. Em caso de suspeita de comportamento omissivo, a questão é examinada e julgada pela Corte de Justiça Européia.

Em contrapartida, o BCE deve ser consultado pelas instituições europeias, no caso de qualquer proposta de ato comunitário, e pelas autoridades nacionais, no caso de projetos legislativos, que entrem no âmbito de suas competências (VERRILLI, 2002: 409-411).

O primeiro presidente do BCE foi o holandês Willem Duisenberg e a disputa política que gerou sua escolha evidenciou a importância política da instituição para os Estados-membros. Inicialmente, sua candidatura obtinha a aprovação de todos, especialmente da Alemanha, já que sua política monetária era muito próxima àquela holandesa e tal presidente dava a segurança da manutenção do seu modelo político no âmbito comunitário.

Antes de sua aprovação oficial, a França reformulou sua posição e lançou seu candidato: Jean- Claude Trichet. Percebendo que os demais Estados não estavam dispostos a mudar seu voto, o governo francês propôs que o mandato fosse dividido e cada candidato ocupasse a presidência por quatro anos. O acordo final foi de que o candidato francês seria o sucessor do holandês. Assim, de 1998 a 2003 Duisenberg foi o presidente do BCE, deixando o cargo antes do término de seu mandato visto à sua aposentadoria. Desde 2003 o Trichet é atual presidente, ocupando o cargo até 2011.

Para muitos analistas, esse é um exemplo claro da dificuldade em exercer na prática a independência do SEBC desejada (VERDUN, 2005: 320-321).

3.2.3 O Conselho de Ministros: ECOFIN e Eurogrupo

O ECOFIN é a formação do Conselho da União Europeia (Conselho de Ministros) na sua composição de ministros de economia e finanças. Sua responsabilidade principal é a de estabelecer as diretrizes macroeconômicas da União Europeia, apresentando suas propostas ao Conselho Europeu. Com relação às questões econômicas e monetárias no plano internacional, o ECOFIN tem o poder de negociar e firmar acordos com terceiros países e/ou organizações internacionais, após consultar a Comissão e o BCE.

O Eurogrupo é constituído pelos ministros dos treze países que fazem parte da zona euro. Esses devem se reunir periodicamente, em encontros informais, para discutir os assuntos correlacionados às suas responsabilidades específicas com relação à moeda única. Quando necessário, a Comissão e o BCE podem ser

convidados a participar dessas reuniões.

O Comitê Econômico e Financeiro é um dos comitês de trabalho do Conselho. Sua função é de auxiliar os trabalhos da Comissão e do Conselho nas matérias da UEM, emitindo opiniões quando solicitadas, bem como rever periodicamente a situação econômica e monetária dos Estados-membros, particularmente as relações financeiras com terceiros países e instituições internacionais. Além disso, o Comitê também é responsável pelo exame anual da situação referente ao movimento de capitais e à livre circulação de pagamentos e pelo preparo das reuniões do Eurogrupo (assegurando que os Estados que não o integram conhecem ao menos a agenda e o tema das discussões) e dos encontros do G7.

Tanto o Comitê quanto o ECOFIN são originários das pressões da França em criar um contrapeso político ao SEBC, especialmente pelo receio de que o objetivo primordial desse último em assegurar a estabilidade de preços poderia gerar efeitos indesejáveis em outras políticas, como por exemplo, o desemprego. A idéia era de criar organismos com maior poder de controle e coordenação, mas a oposição da Alemanha não permitiu. A França se contentou com a implementação desses dois, com a esperança de seriam apenas um início da instituição do contrapeso institucional desejado.

3.2.4 A Comissão e o Parlamento Europeu

Além de elaborar as propostas econômicas que são apresentadas pelo ECOFIN ao Conselho Europeu, a Comissão Européia desempenha importante papel na fiscalização da atuação dos Estados-membros. Ela monitora o desenvolvimento das economias nacionais e encaminha seu relatório ao Conselho. No caso comportamento que ameace a estabilidade da UEM ou de desrespeito aos critérios de convergência a Comissão solicita que esse tome as medidas necessárias.

Apesar do seu poder de representação democrática, o Parlamento Europeu não tem grandes atribuições na UEM, mas tem o direito de ser informado e consultado pelos demais organismos nos assuntos econômicos e monetários. Essa prestação de contas se estende ao presidente do BCE que deve se apresentar, no mínimo, uma vez por ano, ao Parlamento para prestar contas das atividades do Banco (HOFFMEYER, 2002: 58-62).

3.3 Os países que não adotaram o euro

3.3.1 A Dinamarca

A Dinamarca passou a fazer parte da então Comunidade Européia em 1973. País de estrutura social democrata, a opinião popular foi consultada em vários momentos significativos ao processo de integração. Foi o que ocorreu com relação à aprovação do Tratado da União Européia, o Tratado de Maastricht (MILLER, 2004).

Em maio de 1992, o Parlamento nacional aprovou o Tratado com a grande maioria dos votos (125 a favor, 25 contra). Como prevê a Constituição nacional, quando um projeto de lei modifica questões importantes como a soberania, não basta a ratificação parlamentar, é também necessário realizar um plebiscito. Assim, em junho do mesmo ano, a população foi consultada. O resultado foi contrário à aprovação parlamentar, e 50,7% foi contra o Tratado de Maastricht.

Como para entrar em vigor todo tratado comunitário precisa ser ratificado por todos os Estados-membros, Maastricht não podia andar avante. Deu-se início uma série de negociações para desobstruir a situação de impasse. Seis meses após o “não” dinamarquês, o Conselho Europeu de Edinburgo aprovou um Protocolo especial anexo ao Tratado de Maastricht que instituía condições especiais à participação da Dinamarca na União Européia.

Em relação à UEM, o Protocolo estabeleceu que o país não era obrigado a adotar a moeda única, podendo conduzir livremente sua política econômica e monetária, mas ainda participando do segundo estágio da UEM e do Mecanismo de Taxa Cambial.

Com essas modificações, um novo plebiscito foi realizado em maio de 1993. O Tratado foi aprovado por 56,8% da população (UNIÃO EUROPÉIA, 2007).

Em 1999, ano do início da terceira fase da UEM, o então primeiro Ministro Dinamarquês Poul N. Rasmussen se declarou favorável ao euro, alegando ser bom para o emprego e à sociedade de bem-estar social adotá-lo em determinado momento. Entretanto, ele afirmou que a Dinamarca não deveria renunciar à cláusula do *opting-out* se essa não fosse uma decisão da maioria. No mesmo ano, ele lançou uma campanha de informação das vantagens e desvantagens da moeda única. Apesar de ter como lema “Se você está em dúvida- pergunte” a campanha não era

tão imparcial, colocando-se claramente em defesa do euro (MILLER, 2004).

Desde o primeiro plebiscito, as posições políticas na Dinamarca com relação a moeda única têm formado interessantes coalizões. O grupo pró-euro conta com o apoio dos Social-Democratas, dos Social-Liberais, da oposição liberal, dos Conservadores, dos Centro- Democratas, muitos empresários e representações comerciais e de trabalhadores, além da mídia. Já aquele contrário à moeda única é composto, sobretudo, pela extrema esquerda e pela extrema direita, além do Partido Cristão.

No referendo realizado em 28 de setembro de 2000, a maioria dos dinamarqueses disse não ao euro. Contra a moeda única votou 53,1% da população, enquanto 46,1% se declarou a favor (CNN 2004a).

Sem o apoio majoritário da população, até hoje a Dinamarca não aderiu à moeda única, apesar da moeda nacional, o *Krona*, estar atrelada ao euro desde 1999. Mas resistência dinamarquesa ao euro não é definitiva. A questão é saber até quando a opinião popular resistirá às pressões externas e do próprio governo e qual será o papel que o país desempenhará após os novos membros serem incorporados à zona do euro (MILLER, 2004).

3.3.2 O Reino Unido

Assim com a Dinamarca, o Reino Unido optou em não adotar a moeda única. Para Foreman-Peck (2004), a resistência britânica ao euro apenas reflete a conduta do país ao longo de todo processo de integração europeu. O país sempre pareceu trilhar um caminho paralelo de integração. Seu objetivo era estabelecer política de livre comércio entre os Estados europeus, sem uma integração política.

Como suas atividades comerciais e financeiras sempre foram muito intercontinentais e as primeiras propostas de integração europeia previam mais barreiras ao mercado externo, o Reino Unido optou em permanecer fora do projeto de integração até 1973.

Durante a Conferência Intergovernamental que preparava o Tratado de Maastricht, 1992, o governo conservador inglês resistiu à idéia de uma moeda única e negociou a sua não adoção, solicitando a inclusão de uma cláusula de *opting-out* que o isentava da adoção da moeda única (FOREMAN- PECK, 2004).

A clausula foi anexada ao Tratado e assegura até hoje que o Reino Unido tenha total liberdade para conduzir sua política monetária, não estando sujeito nem às regras sobre o déficit público previstas no Tratado nem aos estatutos do SEBC e do BCE ou qualquer decisão desses organismos. Em contrapartida, não pode participar de decisões do Conselho com relação à fixação da taxa de conversão ao euro dos novos membros que venham a ser incorporados na zona do euro, nem da escolha do Comitê executivo do BCE.

O governo trabalhista que substituiu os conservadores e que permanece no poder demonstra-se mais favorável à moeda única, mas adotá-la não é tão simples. Para averiguar se a nova moeda é economicamente viável, em 1997, estabeleceu-se que o euro seria periodicamente avaliado pelos economistas do Tesouro em cinco testes. Assim, a adoção da moeda única acaba ficando sujeita à aprovação do Ministro do Tesouro que tem o poder de veto sobre a questão (FOREMAN- PECK, 2004).

Os cinco testes do euro determinados pelo Tesouro são:

1. Flexibilidade - Há flexibilidade suficiente para lidar com os problemas que possam surgir?
2. Convergência – As estruturas econômicas e os ciclos de negócio estão compatíveis de modo a viverem com as taxas de juros do euro numa base permanente?
3. Investimentos- Fazer parte do euro criará melhores condições aos investimentos de longo prazo no Reino Unido?
4. Finanças- Qual o impacto da adesão à UEM na competitividade do setor financeiro britânico, sobretudo de Londres?
5. Crescimento e empregos – Participar da UEM aumentará o crescimento, a estabilidade e os empregos?

Mas a avaliação do Tesouro é apenas econômica e, mesmo que a moeda única europeia se demonstre economicamente viável, ainda será necessária sua legitimação política, possivelmente via plebiscito (POTTON e MELLOW-FACER, 2004).

Segundo Rifkind (2004), a oposição dos britânicos frente à moeda única tem sido crescente desde a introdução do euro pela União Europeia, em 1999, apesar das pressões do governo. Os empresários também não têm se demonstrado

favoráveis, apenas 20% queria a adesão à moeda única ainda neste governo, segundo uma pesquisa do ICM, em 2002.

Em 2003, o Tesouro inglês elaborou a mais recente avaliação da viabilidade de adotar a moeda única. A conclusão dos “cinco testes” foi de que, embora a economia britânica tenha feito alguns avanços desde 1997 com relação a um parecer positivo dos testes, ainda não apresenta convergência durável e flexibilidade o suficiente para adotar a moeda única. Mesmo reconhecendo o ônus de não pertencer à zona do euro, o Tesouro concluiu que até a realização de um novo teste a independência monetária do Reino Unido será mantida (HM TREASURY, 2003).

Leach (2004), considera que a participação do Reino Unido no euro é uma decisão irreversível, “um casamento permanente”, mas não é inevitável. A participação da Inglaterra no processo de integração europeu e sua economia são muito diferentes da dos países da “eurolândia”, portanto as implicações de uma moeda únicas no país devem ser muito bem avaliadas sobre todos os aspectos, sejam eles culturais, sociais, políticos ou econômicos.

A oposição britânica frente ao euro tem sido crescente, apesar dos esforços do ex-Primeiro Ministro Tony Blair, de seu sucessor, Gordon Brown (Ministro da Economia de Blair) e seus partidários em promover a moeda. Mas a discussão tomará ainda mais fôlego quando “os cinco testes” forem aprovados. Resta saber quando isso acontecerá.

3.3.3 A Suécia

De acordo com Louis (2004), ao longo do processo de integração europeu, a Suécia sempre se manteve mais afastada, aderindo à União Européia apenas em 1994, fazendo parte do bloco a partir de 1995, com algumas ressalvas.

Não podendo invocar a cláusula do *opting-out* do Tratado de Maastricht, já que esse foi firmado quando ainda não era membro da UE, o governo sueco deixou claro que a adesão da moeda única seria uma decisão posterior a ser tomada pelo parlamento sueco, o *Riksdag*, mediante consulta popular. Todavia se comprometeu a integrar o MTC II e a respeitar os critérios de convergência estabelecidos no

Tratado.

Apesar do seu desempenho econômico acima da média da UE, a Suécia encontra dificuldades em se adaptar ao modelo monetário da UEM. Um dos impasses é com relação à estrutura política do país, social-democrata, onde as instituições estão dependentes do Estado. Para fazer os ajustes no banco central solicitados pela UEM, por exemplo, era preciso reformar a constituição em cada item, num processo extremamente moroso. O problema foi amenizado com a reforma do banco, em 1997, que lhe atribuiu maior independência.

A cultura de participação popular política também torna complexa a decisão de adotar a moeda única. Ao contrário de alguns países, na Suécia é preciso discutir e obter a aprovação popular para mudanças tão sérias.

Como destaca Miller *et al.* (2004), a opinião no país encontra-se bem dividida e as divergências ocorrem até internamente nos partidos políticos. Os Social-democratas de centro esquerda de imediato se posicionaram a favor do euro, contando com o apoio dos partidos não socialistas: Moderados, dos Cristãos Democratas e dos Liberais. Esse grupo favorável ao euro representa 75% do parlamento. Já os partidos de centro-esquerda restantes, o Partido Verde e o Partido da Esquerda, têm se mantido firmes contra a moeda única.

Para realizar as consultas populares sobre o euro, o governo sueco considerou fundamental à informação dos 8,9 milhões de cidadãos e destinou uma verba de 140 milhões de coroas suecas para ser divididos entre as campanhas, os partidos políticos, os projetos de informação dos adultos e o centro de informação do Parlamento.

No último plebiscito, realizado em setembro de 2003, tumultuado dias antes pelo assassinato da Ministra de Relações Exteriores e defensora do “sim” ao euro, ficou novamente confirmada a oposição dos suecos à moeda única. Contra o euro estavam 56,1% dos votos, a favor 41,8 %. A repercussão foi geral em toda a Europa, desagradando os defensores da moeda.

A questão é que, mesmo em crise, a economia sueca tem mantido um desempenho superior ao da zona do euro. Enquanto não ver nem vantagens econômicas em abandonar sua moeda nacional, os suecos, provavelmente, continuarão dizendo não ao euro.

Enquanto isso, a situação do país permanece indefinida, não só pela oposição da população, mas pelo não cumprimento, ao qual o governo sueco está submetido,

dos critérios de convergência (MILLER *et al.*, 2004).

3.3.4 Os novos Estados- Membro

Os doze novos Estados-membros são obrigados a integrar a zona do euro, mas sua adesão não é imediata, ocorrendo em três etapas. A primeira consiste na sua integração imediata na UEM, sem adotar o euro, mas com várias obrigações. A segunda etapa prevê a sua participação no Mecanismo de Taxa Cambial (MTC II), que serve de apoio à implementação de medidas econômicas que zelam pela estabilidade e pela à convergência econômica sustentável aos padrões da zona do euro. A terceira e última etapa é a adoção da moeda única, após obedecer todos os critérios de convergência (GRUBER e GRUNWALD, 2005).

A avaliação do progresso econômico de cada país verso o cumprimento dos critérios necessários à adoção do euro é feita periodicamente pela Comissão Européia e pelo BCE. Normalmente, a cada dois anos cada organismo publica o seu “Relatório de Convergência”, elaborados de modo independente, mas divulgados na mesma data. Com requisição do Conselho de Ministros ou de um Estado-membro que se julgue apto a adotar a moeda única, esses Relatórios podem ser realizados fora do cronograma e analisando apenas a economia do Estado em questão.

Em 2004, foram publicados os primeiros relatórios, avaliando tanto a situação dos dez novos membros da União Européia, quanto da Suécia. Os Relatórios de 2006 (junho e dezembro) demonstraram um desempenho muito heterogêneo da convergência. Entre os onze Estados analisados, tanto a Comissão quanto o BCE concluíram que a Eslovênia estava apta a adotar a moeda única, a partir de 2007 (como de fato ocorreu). A Lituânia também se aproximava dessa etapa final. Em 2007, sobre solicitação de Chipre e Malta, um relatório foi emitido avaliando a situação específica dos dois países, que também receberam um parecer favorável à adoção do euro.

A Comissão Européia sugeriu ao Conselho que Chipre e Malta adotem a moeda única a partir de 1º de janeiro de 2008. A decisão final deve ser tomada pelo ECOFIN ainda em julho, após consultar o Parlamento Europeu. Ao que tudo indica, o Conselho deve adotar a sugestão da Comissão, ampliando o número de países da zona do euro para quinze.

Com relação aos demais novos membros, primeiro eles precisam atingir os critérios econômicos, para manifestarem seu desejo em adotar a moeda única.

Tabela 2

Indicadores dos Critérios de Convergência dos Dez novos membros de 2004

(valores anuais de 2005 em %)

País	Inflação	Taxa de Juros	Balanco Orçamentário	Déficit Público
Chipre	2,0	5,2	-2,3	69,2
Eslováquia	2,8	3,5	-3,1	34,5
Eslovênia	2,4	3,7	-1,8	29,1
Estônia	4,1	-	+2,3	4,5
Hungria	3,5	6,6	-7,8	61,7
Letônia	6,9	3,9	+0,1	12,1
Lituânia	2,7	3,8	-0,5	18,7
Malta	2,5	5,2	-2,5	74,2
Polônia	2,2	5,2	-2,5	42,0
Rep Tcheca	1,6	3,5	-3,6	30,4

Fonte: ECB 2006 (a) e ECB 2006 (b)

4 Capítulo: A dimensão Política e teórica da UEM

4.1 Os interesses e a atuação de três importantes atores

4.1.1 A França

“It is true to say that the major players were France and Germany to such an extent that all initiatives and decisions emanated from the relation between these two countries and never from others members” (HOFFMEYER, 2002: 09).

Ao longo de todo o processo que conduziu à UEM, a França desempenhou sempre um papel protagonista. A cooperação e a integração monetária estavam no centro de seus interesses e de suas políticas doméstica e externa, já que representava a possibilidade de maior autonomia política. Isso porque maximizaria o controle nacional sobre a política monetária, ao reduzir o impacto das políticas dos Estados Unidos e da Alemanha sobre a economia francesa (HOWARTH, 2001: 05-07).

As motivações francesas também tinham caráter geopolítico e ideológico e se baseavam na preocupação com a preponderância do poder alemão nos ideais federalistas europeus de seus líderes políticos (Moravicsik, 1998, p.259).

O projeto da UEM era uma alternativa estratégica à realização de objetivos econômicos domésticos como a de controlar a inflação, reduzir a taxa de juros, fortalecer a moeda nacional, assegurar uma taxa cambial fixa e promover um superávit comercial. Em contrapartida, os motivos políticos domésticos foram menos relevantes, mas certamente exerceram suas influências.

Os políticos diretamente envolvidos no processo de integração tinham sua ação limitada e condicionada a elementos domésticos. Por trás do posicionamento francês, deveriam ser representados os interesses dos partidos políticos aliados, do Parlamento e da opinião pública. A margem de manobra dos governos também estava estrangida pela pressão dos grupos mais poderosos que buscavam influenciar o processo de modo a preservar os seus interesses. Por outro lado, a transferência de parte das competências em matéria econômica ao plano Comunitário significava menos responsabilidade. Era a possibilidade de promover mudanças econômicas polêmicas, como as medidas antiinflacionárias, reduzindo a evidência do papel dos políticos nacionais.

A participação da França desde o início do processo de integração apresentou claros indícios de seus interesses e dos limites de sua cooperação. A adoção dos Tratados de Paris (1951) e de Roma (1957) se contrasta com o veto ao Plano Pleven, que instituiria a Comunidade Européia de Defesa. Na ocasião, uma coalizão dos Gaulistas com os Comunistas obteve a maioria dos votos contrários ao Plano na Assembléia Nacional em agosto de 1954. Foi um claro indício do desejo de promover a integração através de certas áreas econômicas ao invés de áreas políticas diretamente ligadas à soberania nacional.

O posicionamento dos líderes franceses com relação à integração não era homogêneo. Havia um forte grupo contrário. Seus motivos eram tanto políticos, explicitado pela resistência dos gaulistas à criação de uma organização supranacional, tanto quanto econômicos, derivados especialmente do medo dos setores empresariais e sindicais de que a maior exposição à competitividade alemã comprometeria a indústria nacional e os direitos sociais franceses. Contudo, entre os favoráveis à integração, estavam políticos que ocupavam cargos centrais na definição da política francesa, como o Primeiro Ministro Guy Mollet, o Ministro das Relações Exteriores e Jean Monnet.

O balanço entre as posições divergentes culminou no modelo de integração proposto pela França. Esse se baseava na defesa da intervenção estatal na economia e na equalização da competitividade entre os países membros. Para isso, os líderes franceses advogaram a harmonização das legislações que afetavam a competição, bem como a inclusão do setor agrícola no mercado comum. Como resultado, França não apenas obteve a inclusão de suas prioridades nos Tratados que instituíram da CECA e da CEE, quanto ocupou cargos estratégicos na primeira formação das Comissões Européias (MAES, 2002: 15-17).

Embora o Tratado de Roma reconhecesse a importância de certa coordenação econômica e monetária para o bom funcionamento do Mercado Comum, nos primeiros anos da CEE a França não percebia essa necessidade e acreditava no funcionamento do Sistema Monetário Internacional e na necessidade de reformá-lo.

Apesar da posição oficial francesa se centrar no SMI, alguns políticos defendiam o desenvolvimento de uma integração monetária européia. O seu intuito era de assegurar a estabilidade monetária e romper com a hegemonia do dólar americano. Em 1963, uma comissão da Assembléia Nacional Francesa propôs a

criação de uma moeda comum para a CEE. No ano seguinte, o Ministro de Finanças, Giscard e o Presidente do Tesouro, André de Lattre, propuseram a criação de uma moeda paralela com o valor determinado pelas reservas de ouro dos Estados-Membros. A Unidade Composta de Reservas (UCR), nome da moeda proposta, tinha como objetivo assegurar a manutenção da Política Agrícola Comum à luz da instabilidade monetária internacional e contrapor-se à dominância do dólar e da libra esterlina como moedas de reserva internacional.

Como se percebe, tanto de Gaulle quanto Giscard estavam determinados a romper com a hegemonia monetária norte-americana, mas divergiam com relação à estratégia política a ser adotada. Giscard era favorável ao incremento da integração europeia e, portanto, sua proposta se baseava em uma ação coletiva regional. Já de Gaulle, apoiado pelo Primeiro Ministro Michel Debré e outros gaulistas, era contra qualquer outra perda de poder nacional sobre o processo político, sobretudo em uma área tão sensível para a França. Ademais, de Gaulle tendia a se opor a qualquer iniciativa de coordenação econômica baseada em metas quantitativas. A “Crise da cadeira vazia” (1965) vetou as iniciativas monetárias da Comissão, sobre a oposição silenciosa de Giscard (HOWARTH, 2001: 23-26).

No início dos anos 60, a política de Gaulle parecia ser eficiente para conter as pressões sobre o franco, compensadas pelo superávit comercial. A independência monetária era uma questão crucial à soberania francesa e o governo gaulista se sentia confiante o suficiente para criticar abertamente o Sistema de Bretton Woods, chegando inclusive a propor o retorno do padrão ouro. Contudo, o colapso do Sistema e a conseqüente depreciação do dólar provocaram a desvalorização do franco em relação ao marco e a fuga de capitais para a Alemanha. Além da crise monetária, De Gaulle precisou enfrentar problemas políticos domésticos: os acontecimentos de maio de 1968, a ascensão da oposição da esquerda para as próximas eleições e seu fracasso no *referendum*.

Mesmo com a crise, de Gaulle resistia à idéia de desvalorizar o franco com relação ao marco alemão, adotando a estratégia de tentar forçar uma valorização do marco, expressando sua indignação quando a Alemanha se recusou a seguir sua proposta.

Em abril de 1969, logo após a saída de De Gaulle do governo, o novo presidente, Georges Pompidou ordenou a desvalorização do franco em 11%. Em julho, ele propôs um pacote de negociações no âmbito da CEE composto por três

itens: O financiamento permanente da PAC, a adesão do Reino Unido e a coordenação monetária. Para a França, os dois primeiros pontos eram os mais relevantes. Isso porque Pompidou, assim como seus sucessores Giscard e Mitterrand, representava os interesses dos grupos industriais e agrícolas franceses. Como a questão agrícola estava inclusa nas negociações do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (o *GATT*), sujeita ao voto unânime dos membros, e a indústria francesa já era capaz de enfrentar a concorrência inglesa, não havia mais motivo para conter o ingresso do Reino Unido no processo de integração. Estipula-se ainda que por trás da proposta estava a idéia de que a entrada do novo membro contrabalançasse o peso da Alemanha na área monetária (MORAVICSIK, 1998: 264-265).

Dyson e Featherstone (2000: 23), sustentam que a mudança de governo e a ineficiência das políticas econômicas nacionais adotadas pelo governo francês são os fatores responsáveis pela sua nova atitude com relação à cooperação monetária. Para Pompidou, apoiar a UEM significava fortalecer politicamente o seu governo, simbolizando a abertura do período gaulista para uma política mais de centro. Mas também respondia aos receios da elite francesa com relação à hegemonia dos EUA no sistema monetário internacional e com a nova *Ostpolitik* (política voltada ao leste) de Brandt, percebida como uma ameaça ao compromisso da Alemanha com a integração.

Howarth (2001: 47- 48) concorda em parte com essa argumentação. Segundo ele era realmente difícil imaginar uma iniciativa francesa em relação à UEM sobre a presidência de De Gaulle. Contudo, discorda de Dyson e Featherstone (2000: 23) ao afirmar que não se pode julgar que a mudança de governo foi essencial ao desenvolvimento de uma política mais favorável à cooperação. A defesa de De Gaulle pelo estabelecimento da PAC é um forte indício de seu apoio à integração, caso favorecesse os interesses nacionais. Face à preferência da França pela estabilidade é difícil afirmar com convicção que De Gaulle se oporia à uma cooperação monetária européia se a percebesse como fundamental à economia francesa. O que ele provavelmente não concordaria seria com os mesmos parâmetros do projeto da UEM.

Todavia, Howarth (2001: 47-48) também afirma que Pompidou realmente permitiu novos avanços na integração. Contudo, salienta que, assim como De Gaulle, ele se opunha a qualquer iniciativa de criar uma organização supranacional,

defendendo o princípio de uma *Europe des Patries*. Durante a Conferência de Hague (1969), Pompidou declarou a necessidade de uma União Econômica e Monetária em resposta à crise monetária internacional que pressionava de modo sem precedentes a moeda francesa. A reação dos neo-gaulistas foi imediata, forçando-o a mudar o tom de seu discurso. Logo no ano seguinte, Pompidou já falava com mais cautela de uma harmonização das políticas monetárias e de uma UEM em longo prazo.

Moravicsik (1998, p. 266), sustenta que Pompidou não estava nem política, nem economicamente preparado para avançar com a integração monetária. Esse fator certamente influenciou a participação da França na elaboração do Plano Werner (1970).

Como aponta Maes (2002:15), as discussões do Comitê Werner eram polemizadas pelo debate sobre a estrutura da integração travado entre os “economistas” (liderados pela Alemanha) e os “monetaristas” (comandados pela França). Imediatamente após a publicação do Relatório, a oposição francesa se manifestou criticando a inclusão de elementos supranacionais. O governo francês foi compelido a reduzir o teor das propostas, retirando a criação de novas instituições comunitárias (MAES, 2002: 15).

Com o Plano Werner nunca entrando em prática, a preocupação da França passou a ser com relação ao sistema de margem de flutuação cambial, “a Serpente”, implementado em 1972. Inicialmente, o governo francês não era muito favorável a impor o rigor necessário para um sistema de taxa cambial fixo, mas, sentindo-se ameaçada por ação unilateral da Alemanha, a França entrou na “Serpente”, em 1973. Com a proximidade das eleições nacionais e o favoritismo da esquerda, Pompidou se recusou a adotar as medidas impopulares de restrição dos gastos públicos e dos aumentos salariais. A crise econômica nacional se somou à crise internacional do petróleo e ao aumento das taxas de juros da Alemanha, levando à inevitável desvalorização do dólar. Em 1974, a França se retirou da “Serpente” e flutuou o franco, com a intenção de retornar assim que a indústria nacional possuísse maior competitividade.

Assumindo a presidência francesa em 1974, Giscard promoveu severas mudanças econômicas, restringindo o acesso ao crédito e aumentando a taxa de juros, arriscando uma recessão, mas conseguindo promover o superávit da balança comercial no mesmo ano. Mesmo com a resistência do Banco Francês e do Ministro

das Finanças, o novo presidente imediatamente recolocou o franco na “Serpente”. Antagonicamente às medidas de Giscard, o Primeiro Ministro Jacques Chirac iniciou uma série de medidas que incrementavam o gasto público, gerando um desequilibrando o balanço de conta corrente e forçando a França a deixar novamente a “Serpente”, em 1976.

No mesmo ano, Giscard substituiu Chirac por Raymond Barre, um tecnocrata liberal, incumbindo-o de promover a austeridade econômica, através da redução da inflação, restrição do crédito e do débito governamental e de maior investimento na produção industrial (MORAVICSIK, 1998: 266).

As mudanças na concepção de política econômica européia também estavam ancoradas às novas teorias econômicas que questionavam o modelo keynesiano e viam a independência do Banco Central (BC) como um fator diretamente relacionado a maior estabilidade econômica. A expansão do mercado financeiro também reforçava o papel dos bancos centrais. Gradualmente um consenso se formou na opinião de que as políticas monetárias deveriam ter objetivos de médio prazo, focar-se na estabilidade dos preços e num novo modelo de BC. Essa tendência teve impacto não apenas reforçando o liberalismo do modelo alemão, mas promovendo novos arranjos nos países anglo-saxões. Na França, especialmente, a posição do *Banque de France* foi reforçada *vis-à-vis* à do Tesouro, então responsável pelas decisões finais da política monetária.

Mesmo com o direcionamento político da França, Giscard não declarou claramente seu apoio à UEM, demonstrando certa relutância com relação às suas implicações institucionais e políticas. O que ele sustentava era a coordenação monetária. Assim, em 1978, o presidente francês se uniu ao chanceler alemão Schmidt e juntos foram os principais atores da elaboração do Sistema Monetário Europeu (SME).

O Sistema propunha a coordenação política monetária e tinha como objetivo principal a estabilidade monetária em uma dupla dimensão. O seu aspecto externo representava a idéia dos “monetaristas”, que enfatizavam a importância da estabilidade cambial, já o aspecto interno expressava a preocupação dos “economistas” com a estabilidade de preços (MAES, 2002: 22-23).

Por trás do apoio da França ao SME estava a estratégia de Giscard e Barre de obter apoio externo ao seu plano econômico nacional. Três motivos políticos domésticos foram de particular importância. Primeiro, a estabilidade do franco era

prioridade do governo, visto que o fortalecimento da moeda permitia maior disciplina econômica e, conseqüentemente, dotava a indústria nacional de maior competitividade. O apoio dos grandes industriais – sobretudo dos exportadores e importadores – e dos grandes fazendeiros foi o segundo fator. Tais grupos consideravam a estabilidade monetária com fundamental ao crescimento de seus setores e, no caso dos fazendeiros, à preservação da CAP, mas o apoio à coordenação monetária era limitado aos interesses particulares de cada um. Na falta de entusiasmo, o governo deveria agir com cautela. O projeto contou com o apoio passivo da CNPF (*Conseil National du Patronat Français*), a maior representação desses grupos. O terceiro motivo político é que, em particulares ocasiões, a iniciativa na cooperação e na integração monetária resultava de estratégias partidárias. Nesse caso, o apoio de Giscard ao SME pode ser explicado como parte de sua ambição em atrair os Socialistas favoráveis e os “euroentusiastas”, criando uma coalização de centro e isolando os neo- Gaulistas e os Comunistas (HOWARTH, 2001: 50-51).

Moravicsik (1998: 266-269), também concorda que os objetivos domésticos justificavam primordialmente o apoio da França ao SME nos anos seguintes. Mas, para ele, os principais motivos eram de natureza econômica e não política. O SME fornecia o apoio externo à política de Giscard e Barre, sobretudo ao fornecer uma âncora antiinflacionária, reduzindo os custos políticos das medidas de austeridade. Conseqüentemente, assegurava o Plano Barre de fortalecer o franco e disciplinar a indústria nacional para enfrentar maior competitividade. Mas, apesar da França procurar a estabilidade monetária e a disciplina externa, ela preferia um sistema simétrico, no qual o ônus dos ajustes de uma coordenação monetária caberia, sobretudo às moedas mais fortes. O resultado foi uma proposta de integração monetária diferente daquela alemã.

No início das negociações, Giscard se manteve irredutível com relação à sua proposta de sistema, recusando, inclusive, a retornar à “Serpente” em 1976. Contudo, em 1978 ele já havia percebido que um sistema simétrico era um objetivo intangível nas negociações do SME e que sua inflexibilidade poderia levar à criação de um Sistema excessivamente baseado no marco alemão.

A existência de motivações geopolíticas no comportamento de Giscard é, por outro lado, bem menos evidente. Apesar de promover o incremento da integração, a idéia de dotar as instituições comunitárias de poderes supranacionais e estimular o federalismo na Europa não lhe agradava. Seu eleitorado “pró-Europa” também não

impunha a questão da integração como um fator crucial ao seu apoio. Isso possibilitou que o presidente francês tentasse reduzir o teor supranacional das Comunidades com iniciativas que incluíam a expansão dos poderes do Conselho Europeu em relação ao da Comissão.

Moravicsik (1998: 266-269) ainda afirma que, assim como a “ideologia européia”, a idéia de que a cooperação monetária resultaria, em partes, de uma coalização entre a França e a Alemanha para se contrapor à hegemonia do dólar no sistema financeiro internacional também não é muito visível. Na verdade, a coordenação do mecanismo de taxa cambial com o dólar não foi sustentada por nenhum dos países e a “parceria” entre a França e a Alemanha era mais um argumento a ser apresentado para o público do que uma real motivação.

Outras interpretações da posição da França frente ao SME argumentam que Giscard tomou suas decisões sobre pressão da interdependência comercial, que requeria do governo a redução dos riscos para os empresários. Há ainda aqueles que acreditam no objetivo de preservar os interesses franceses com relação à PAC. De qualquer forma, essas visões também encontram poucas evidências.

Mas os argumentos geopolíticos e ideológicos tiveram um papel crucial *ex-post*. Eles foram aplicados por Giscard como justificativa para reduzir os custos políticos da austeridade e a resistência ao projeto. Ademais, o presidente estava ciente de que dependia do aval político doméstico - sobretudo de parlamentares, juízes e ministros – para ratificar a instituição do SME. Estrategicamente, ele contornou o problema apoiando a criação de um mecanismo que assegurasse a adesão ao Sistema através de decisão do Conselho de Ministros, dispensando uma aprovação doméstica.

A política de estabilidade do governo de Giscard obteve parcialmente de sucesso. A moeda nacional se fortaleceu e o balanço de pagamentos foi encerrado com superávit em 1978 e 1979, embora a inflação continuasse elevada. Contudo, com a aproximação das eleições presidenciais em 1981, o custo político da manutenção das medidas de austeridade fiscal se tornou alto demais. Enfrentando Chirac, que representava a direita, e Mitterrand, o principal candidato da esquerda, Giscard viu-se constrangido a atender a demanda dos grandes grupos de interesse e adotar medidas que agradassem seu eleitorado. Mesmo à custa do fim de sua política econômica, Giscard não venceu as eleições.

Em 1981, as eleições foram ganhas pela coalizão entre os socialistas e os

comunistas e François Mitterrand se tornou o novo presidente francês. Sua proposta econômica era de utilizar as políticas monetária e fiscal para estimular o crescimento através do aumento do suprimento de moeda em circulação. Essa medida de repressão contrariava as políticas adotadas pelos demais membros da CEE e dos Estados Unidos, o que aumentou a pressão sobre o franco. A política de Mitterrand não funcionou. O resultado foi a fuga de capitais, o déficit comercial, a queima de reservas nacionais, a redução dos investimentos domésticos e a conclusão, em 1983, da necessidade de uma nova política econômica (MORAVICSIK, 1998: 266-269).

Nesses dois primeiros anos, internamente o governo francês era politicamente pressionado para rever sua posição no SME e sua base de apoio se dividia de acordo com a concepção de poder monetário de cada grupo. De um lado, estavam aqueles que defendiam a permanência da França no Sistema, julgando que assim se incrementaria o seu poder monetário contendo a crescente influência alemã na Europa. Também criticavam as medidas de repressão e acreditavam na importância da estabilidade monetária intra-européia. Em contrapartida, havia aqueles que defendiam a saída da França do SME. Para esses, o Sistema representava as preferências monetárias dos Estados Unidos e da Alemanha, influenciando de forma negativa o poder da França. Na impossibilidade de mudar as características do SME, a melhor opção era abandoná-lo, deixar flutuar o franco e perseguir uma política monetária independente.

No meio desse debate, o Ministro de Economia e Finanças, Jacques Delors, propunha reformas ao SME para torná-lo mais simétrico, sugerindo que as moedas mais fortes apoiassem as mais débeis. Para ele, não se podia esperar um apoio incondicional, mas se deveria considerar que o objetivo do Sistema não era o de constranger os Estados-membros a agir de acordo com os padrões ditados por aqueles com maior poder monetário.

Enquanto isso, a crise nacional e a pressão internacional forçavam Mitterrand a fazer suas escolhas. Entre 1981 e 1983, em quatro ocasiões, o presidente optou por não flutuar o franco, promovendo três desvalorizações da moeda. Entretanto, o seu posicionamento permaneceu ambíguo até em março de 1983. Na ocasião, o governo promoveu não apenas a terceira desvalorização do franco com relação ao Mecanismo de Taxa Cambial, quanto tomou as medidas necessárias para evitar uma nova. Para isso adotou novas políticas econômicas e monetárias que

diminuíssem a diferença de inflação com relação à Alemanha e ampliassem o uso do ECU. Assim, a França sinalizava seu apoio à cooperação e à integração monetária européia, oficializando sua posição no SME, e declarava o novo modelo político-econômico do governo. Como reflexo político doméstico, Mitterrand obteve maior apoio de uma base centro-UDF, em detrimento da perda daquela centro-esquerda.

A partir de março de 1983 até as novas eleições presidenciais, em 1988, o governo de Mitterrand se manteve fiel à sua adesão ao SME. Para tanto, contou com o apoio de seus três Primeiros Ministros de seu governo, os Socialistas Mauroy (1981-84), Fabius (1984-86) e Chirac (1986-1988), da coalização de oposição RPR-UDF. Os objetivos políticos tanto dos Socialistas quanto do Conservador, eram os mesmos. A diferença principal estava na intensidade em que esses objetivos eles eram alcançados e nas distintas convicções da necessidade de reforma.

Seguindo o realinhamento monetário de 1983, os governos de Mauroy e de Fabius conseguiram conter a pressão dos ataques especulativos e evitaram alterações na paridade entre o franco e o marco. Porém, nas vésperas da eleição para o novo Primeiro Ministro, em 1986, as pressões sobre a moeda francesa se intensificaram tanto pela queda do dólar quanto pela diferença entre os índices de inflação da França e da Alemanha. Para evitar nova crise, Fabius manteve a taxa de juros real em índices máximos, sofrendo imediata pressão política interna para reduzi-la.

Logo no início de seu mandato, Chirac promoveu um novo realinhamento do Mecanismo de Taxa Cambial (MTC), mas o franco continuava sendo pressionado. A nova medida de aumentar a taxa de juros, algo inédito para um governo conservador, também não surtiu resultados. O governo retirou o teto mínimo de flutuação cambial do franco em relação ao marco, forçando a Alemanha a comprar francos para conter os ataques. A França também se recusou a promover uma nova desvalorização. Para reter a pressão sobre as moedas mais fracas do MTC, os governos da Alemanha, Bélgica e Holanda revalorizaram suas moedas, em janeiro de 1987.

A especulação sobre o franco foi efetivamente aliviada com os acordos de Basiléia e de Nyborg (1987), que incrementaram a cooperação monetária e instituíram um mecanismo de coordenação da taxa de juros entre o *Banque de France* e o *Budensbank*.

Com relação ao SME, a França continuava clamando por reformas, mas de modo moderado. Embora uma minoria política estivesse realmente disposta a ceder a parte da autonomia política francesa, o fracasso das tentativas de alterar a assimetria do Sistema convencia os políticos de que não seria tão fácil assim mudá-lo. Ao mesmo tempo, a cooperação monetária era necessária.

Os interesses da França pelo SME e pela UEM se baseavam primordialmente em razões de poder regional. A idéia era de exercer sua influência e promover uma política monetária européia com os seguintes objetivos: a) reformar o SME para aumentar a obrigação das moedas mais fortes em apoiar àquelas mais fracas; b) basear a convergência econômica e monetária em padrões acordados por todos os Estados-Membros e não naqueles ditados pela Alemanha; c) utilizar a cooperação monetária européia como um mecanismo de defesa às moedas nacionais contra a influência da política monetária norte-americana; d) expandir o uso do *ecu*, diminuindo a predominância do marco alemão na Europa e, em longo prazo, contrapondo-se ao dólar no sistema financeiro internacional; e) desenvolver uma posição monetária européia única *vis-à-vis* terceiros países, especialmente com relação às reformas do Sistema Monetário Internacional.

Para Moravicsik (1998: 270), o momento em que a França optou em permanecer no SME é um forte indicativo da preponderância das questões econômicas na escolha de Mitterrand. As motivações geopolíticas e ideológicas tiveram um papel secundário, mas importante, como ele afirma:

The most to be said for geopolitical ideology is that it provided an expedient way for Mitterrand to justify the abandonment of the Socialist experiment. (...) Mitterrand's effort to refashion his political image and discourse as "European" became important only where economic incentives were balanced; more likely, it was an adaptation to the only economic course perceived as realistic (MORAVICSIK, 1998: 273).

Com a aproximação da eleição presidencial de 1988, na qual buscava ser reeleito, o presidente francês procurou não se posicionar abertamente a favor da UEM embora seu governo apoiasse a retomada do processo no plano comunitário, marcada pelo Relatório de Delors. A sua posição era, em tese, a mesma apresentada nas eleições de 1981. Porém, em sua campanha Mitterrand indicou seu apreço pelo processo, declarando seu desejo de transformar o *ecu* em uma moeda de reservas internacional administrada, eventualmente, por um Banco Central Europeu (HOWARTH, 2001).

Apesar de ser reeleito em 1988, vencendo Chirac, o apoio político do novo mandato de Mitterrand era menor do que na gestão anterior. Os Socialistas perderam vários governos e nas eleições ao Parlamento Nacional, logo em seguida, a base de apoio do governo tinha uma pequena margem de vantagem. Como resultado, o presidente encontrava dificuldade na tomada de posição e na definição de suas políticas, tendo que equilibrá-las com os interesses e a pressão feita pelos grupos comunistas e de centro, tanto que, entre 1988 e 1992, Mitterrand nomeou sucessivamente três Primeiro-Ministros.

Nesse clima de pouco apoio doméstico o governo da França participou das discussões da Conferência Intergovernamental de 1991 que resultaram no Tratado de Maastricht, originando a União Européia. Particularmente no âmbito da UEM, o Tratado significou o mais importante compromisso dos Estados com a integração econômica depois de mais de duas décadas de discussão. A França se sentiu vitoriosa, mas sabia que a consolidação da UEM acordada dependia ainda de um importante elemento: a sua ratificação.

Para tanto, optou pela realização de um plebiscito. A discussão e a votação pública sobre a questão da Europa estavam atreladas aos objetivos políticos domésticos. Essa seria uma estratégia útil para expor tanto as divergências entre os grupos de oposição quanto a debilidade da posição destes com relação a uma questão tão crucial para a França. Desestabilizando a oposição, Mitterrand esperava afirmar sua autoridade e ganhar mais força política para seu partido e aliados às vésperas da eleição parlamentar de 1993.

Além da questão do poder partidário, o plebiscito representava o interesse de Mitterrand no processo de integração. Durante seu mandato anterior, o tema foi colocado como prioridade à política francesa. Aprovar o Tratado de Maastricht seria reconhecer essa importância e dar legitimidade à continuidade da participação da França no processo. Ademais, como explicitado, a questão da contenção do poder da Alemanha se fazia presente na política externa francesa desde o pós-guerra. Ao criar a União Européia, o país estaria ampliando sua influência na Europa, via fortalecimento das instituições e ampliação das competências comunitárias, estreitando seus vínculos com a Alemanha.

Em maio e junho de 1992, o Tratado de Maastricht passou por um processo de ratificação nas duas casas do legislativo francês. Foram também promovidas as alterações constitucionais necessárias para acomodá-lo, como a incorporação de um

novo capítulo intitulado “Sobre a Comunidade Européia e a União Européia”. Tanto no Senado quanto no Parlamento as aprovações foram feitas com ampla maioria dos votos, resultado de uma coalizão entre os Socialistas e os centristas do UDF. Foram contra ou se abstiveram os Comunistas e os Gaulistas.

A realização de um plebiscito foi anunciada em 3 de junho, mesmo dia em que a maioria dos dinamarqueses dizia “não” a Maastricht no plebiscito nacional. Em 1 de julho, Mitterrand divulgou a data para a votação na França: 20 de setembro de 1992.

Embora em seu discurso o governo procurasse afastar a possibilidade de transformar o plebiscito sobre a União Européia em uma avaliação de seu governo, na prática, esse desligamento da política doméstica era impossível. Imediatamente, os partidos políticos e grupos de interesse se mobilizaram na formação das coalizões do “sim” e do “não” à aprovação do Tratado.

A campanha oficial estava prevista para o início de setembro, mas logo em julho o grupo do “não” ocupou o cenário político com as discussões sobre o financiamento e espaço dedicado a cada um. A proposta do governo francês de promover a discussão a partir do seu departamento de informação, foi refutada e acusada de ser uma manipulação dos fundos públicos.

Nessa atmosfera, em 20 de setembro de 1992, os franceses foram às urnas e emitiram sua opinião. Das 22 regiões francesas, 9 votaram a favor do Tratado de Maastricht enquanto as 13 demais optaram pelo “não”. Mas no total dos votos, a ratificação do Tratado foi aprovada pela maioria dos franceses, com uma margem mínima de vantagem: 51% a favor e 49% contra (CRIDDLE, 1993: 229-237).

O “*petit oui*” francês permitiu que o TUE fosse ratificado, mas sem grandes entusiasmos. Internamente, o plebiscito também não conseguiu fortalecer a esquerda, e a coalização de centro-direita passou a ocupar a maioria na Assembléia Nacional com as eleições de 1993. A divisão política instaurada gerou um clima de cautela entre os partidos. Ademais, a proximidade das eleições presidenciais de 1995 tornava inadequada qualquer medida que política e econômica muito radical. Isso quer dizer que as reformas necessárias para cumprir os critérios de convergência, recém estipulados por Maastricht, especialmente o déficit orçamentário de 3%, foram adiadas para 1995.

Na primavera de 1995, Chirac venceu as eleições. Nomeando Alain Juppé como Primeiro Ministro, o novo governo iniciou sua política econômica com o Plano

Juppè. O intuito era de prover uma reforma no sistema de previdência, realizando cortes de gastos que reduziriam o déficit público. O Plano era ineficiente e impopular e Chirac ficava cada vez mais longe de suas promessas de campanha populistas de crescimento e emprego. O que se via era exatamente o contrário. No final de 1995 o déficit público foi de 5% e em 1997 a França atingia o índice recorde de desemprego de 12%. Os critérios da UEM estavam cada vez mais distantes.

Preocupado com a perda de apoio político, Chirac antecipou as eleições parlamentares de 1998 em um ano. O resultado foi desastroso, a oposição aumentou sua parcela na Assembléia. Lionel Jospin se tornou o novo Primeiro Ministro, representando a coalizão dos Comunistas com os Verdes. Logo no início de seu mandato, o seu maior desafio foi a realização da UEM. Além de promover as reformas necessárias deveria contornar o obstáculo de convencer os franceses da necessidade da integração econômica. O apelo de Jospin foi o argumento de que a UEM representava os interesses dos cidadãos e não os bancos.

Com as negociações do Tratado de Amsterdã (1997), o Primeiro Ministro se viu ainda mais pressionado a respeitar o compromisso da França com a UEM. Por outro lado, algumas propostas do Tratado, como a inclusão de uma cláusula sobre a promoção do emprego, auxiliaram a convencer a opinião pública de que a integração não era um projeto tão neoliberal quanto pudesse parecer. Com um relativo consenso da população, o maior problema do governo francês passou a ser o da redução do déficit orçamentário. Adotando uma mediada considerada de esquerda, Jospin propôs que dois terços da redução viriam do aumento de taxas. No final de 1997, a França finalmente alcançou o índice de 3% e pode andar avante com a UEM (ROSS, 1999).

O sucesso das medidas econômicas de Jospin foi seguido do maior entusiasmo dos franceses com relação à UEM. Uma pesquisa realizada pelo Eurobarômetro no final de 1997 mostrou um apoio de 58% da população, enquanto 36% se opunha ao projeto. Uma melhora significativa com relação ao resultado do plebiscito de 1992 (MILLER, 1998: 17).

Nesse clima de maior otimismo, a França entrou na terceira e última fase da UEM. Após adotar o Euro como moeda virtual para todas as transações financeiras em 1999, o governo se preparou para abandonar o Franco. Para tanto, ainda precisavam ser feitos alguns ajustes legislativos. Em 2001 foram aprovados quatro decretos que alteravam as legislações referentes a áreas como finanças, seguro,

direito do consumidos, fiscal, etc. Em 3 de junho do mesmo ano um decreto especial simplificava os procedimentos para a conversão de capital em euro, que deveria ser totalizada até 31 de outubro de 2001.

Em 1º de janeiro de 2002 o Euro passou a circular paralelamente ao Franco. A dupla circulação de moedas não era obrigatória, mas a França optou por fazê-lo no intuito de facilitar a adaptação dos franceses à moeda única, mas também procurando evitar um aumento de preços no momento da conversão. Em 17 de fevereiro de 2002 o Franco saiu de cena e a França adotou definitivamente o Euro, consolidando mais uma etapa do processo de integração europeu depois de décadas de tensa negociação (HM TREASURY, 2002). O entusiasmo do governo pode ser traduzido com a declaração do presidente Jacques Chirac na ocasião da passagem à moeda única: “a maior e mais significativa reforma econômica e financeira dos últimos cinquenta anos” (OAKLEY, 2002).

Heipertz e Verdun (2005), resumem a participação da França na UEM declarando:

The interest of the french government was to hold on to power while achieving as a way to reign off the monetary rule of the Budensbank and at the same time acquire a global reserve currency. The interest of French opposition parties was to undermine the government through suggesting to the public that EMU amounted to a German dictate on fiscal rigor that would worsen the unemployment situation (HEIPERTZ e VERDUN, 2005).

4.1.2 A Alemanha

No country has played an important role as Germany in shaping the trajectory and institutions of European monetary integration. German policy- makers were the primary driving force behind the first launch of European monetary union (EMU) in the late 1960s, they were the principal architects behind the launch of the European monetary system (EMS) in 1979, and they defined the shape of the institutions that would result in EMU in 1999. So it is no exaggeration to say that Germany has been at the centre of European monetary affairs since the late 1960s (KALTENTHALER, 2002: 69).

Após a Segunda Guerra, a recuperação econômica era um elemento crucial da política europeia, uma prioridade de todos os Estados. Apesar dessa necessidade comum, para promovê-la havia diferentes concepções políticas, o que

originou os primeiros paradigmas entre os modelos de governo. Enquanto a França promovia o *Le Plan*, a Alemanha¹⁴ aplicava o projeto do “milagre econômico” (*Das Wirtschaftswunder*), associado ao retorno da economia de mercado. Para criar a estrutura necessária para o mercado operar, as políticas monetária e fiscal alemãs tinham como objetivos assegurar a estabilidade dos preços e reduzir os gastos públicos e, em termos estruturais, criar uma forte política de concorrência.

Nessa concepção econômica, o elemento social era considerado às políticas desenvolvidas o que dotava o Estado de um papel fundamental. Mas sua atuação era relativamente limitada. Ele deveria agir como regulador, criando regras, monitorando, punindo as infrações num ambiente de competitividade e liberdade econômica e adotando medidas sociais, desde que compatíveis com as regras de mercado.

A estabilidade monetária tinha prioridade não apenas por sua compatibilidade com o novo programa de governo, mas também com a necessidade de afastar uma possível retomada da alta inflação que afetou a economia alemã na década de 20. Para tanto, a responsabilidade da estabilidade de preços foi atribuída ao banco central (*Budensbank*). A instituição foi dotada de um dos mais altos níveis de independência. A escolha por esse modelo acompanhava a preferência pela descentralização política e compartimentalização das estruturas e era oriunda da sinergia de diversos fatores: a tradição federalista alemã, as experiências negativas de centralização do governo nazista, o receio daquela socialista e a influência dos Estados Unidos na reconstrução européia.

Além da reconstrução econômica, outra preocupação da Alemanha após a Segunda Guerra era o incremento de sua política externa, ancorada aos objetivos de sua reconciliação com a França e da promoção de uma segurança européia. O reconhecimento formal da soberania da República Federal da Alemanha, em 1955, reforçou a vontade do Chanceler alemão Konrad Adenauer em afirmar o papel de seu país na Europa. Os Tratados de Roma (1957) foram recebidos com entusiasmo por constituir a primeira ocasião em que a Alemanha negociava um tratado em condições de igualdade com os demais Estados signatários.

Contudo, a criação de um mercado comum europeu causava receios. Alguns alemães, como o Ministro da Economia, temiam que a interação da economia alemã

¹⁴ Para simplificação textual, no período pré-unificação, o termo Alemanha é empregado em referência à Alemanha Ocidental.

com sistemas mais estadistas e/ou planejados, poderia inibir o crescimento do modelo de economia de mercado, bem como a liberalização comercial em nível global.

Adenaur ignorou as objeções, mantendo-se firme na opinião da necessidade de um sistema econômico europeu para sua política nacional. O que o governo alemão pretendia era exercer sua influência e assegurar que esse sistema obedecesse às diretrizes da política econômica doméstica, baseada na liberdade de mercado e numa política comercial liberal (MAES, 2002: 05-09).

A questão da cooperação monetária permaneceu em segundo plano no processo de integração até o final da década de 60, quando a crise do Sistema Financeiro Internacional colocou a problemática em evidência. Um colapso da estabilidade monetária teria efeitos drásticos no processo de integração, especialmente porque afetaria diretamente a Política Agrícola Comum (PAC), o maior incentivo à participação francesa.

Em 1969, o novo Chanceler alemão, Willy Brandt, assumiu o governo tendo como prioridade em sua política externa a adoção de uma *Ostpolitik* (política do leste), normalizando suas relações com a Alemanha Oriental e a União Soviética. Em contrapartida, havia a necessidade de resolver os problemas monetários no Oeste europeu. Ademais, sua reaproximação com o leste criava nos países membros da Comunidade Européia incertezas com relação ao comprometimento político da Alemanha com o processo de integração. Brandt estava ciente disso. Na ocasião da publicação do Relatório Barre (1969), o Chanceler colocou a Alemanha na condição de promotora política da integração monetária, enfrentando a oposição do *Budensbank* e do Ministério das Finanças. (KALTENTHALER, 2002: 72-76).

Além dos interesses geopolíticos, o apoio da Alemanha à cooperação monetária também se ancorava nos interesses econômicos. Após a Segunda Guerra, a política econômica nacional estava baseada na promoção das exportações, que dependia da estabilidade monetária. Para promover o controle necessário, o *Budensbank* estava encarregado de controlar a inflação. E o fez com êxito. A Alemanha tinha os índices inflacionários mais baixos em toda a Europa e sendo a moeda mais forte, o marco sofria constantes pressões para uma maior valorização, mas o governo respondia com medidas capazes de contê-las.

Com o colapso de Bretton Woods a Alemanha perdeu o controle sobre sua estabilidade monetária. As medidas apenas nacionais não eram mais capazes de

conter o impacto da crise na economia doméstica. Era preciso uma coordenação regional. Com as diferentes políticas macroeconômicas e face à necessidade de equilibrar novamente as taxas cambiais, a discussão na Europa passou a ser sobre quem deveria ajustar mais sua política doméstica para promover o equilíbrio. Foi quando o governo alemão se posicionou a favor da perspectiva “economista”, advogando que o maior ônus deveria ser dos países de moedas mais fracas. Mas essa não foi uma decisão consensual.

Internamente, desde a fundação da República da Alemanha, dois grupos vinham disputando suas preferências na formulação da política econômica. O primeiro era uma coalizão entre exportadores, grandes bancos, vários sindicatos e os social-democratas, que defendiam uma tarifa externa fixa para o marco alemão, mesmo às custas de aumento inflacionário. A outra coalizão incluía empresas e sindicatos relacionados a setores não comerciais, como o da construção civil, bancos domésticos, serviços estatais, associações de consumidores, muitos economistas e, especialmente, o *Budensbank*. Esse grupo defendia a estabilidade de preços, mesmo que gerasse uma depreciação da moeda. Como resultado desse debate, a posição “economista” da Alemanha na cooperação monetária europeia representou um compromisso estável entre esses dois grupos (MORAVICSIK, 1998: 245-248).

Durantes as negociações do Relatório Werner, a Alemanha se manteve na liderança da posição “economista”, contrapondo-se aos “monetaristas”. Resultando em um balanço entre os dois grupos, a UEM foi acolhida pelo governo alemão. Novamente, domesticamente havia controvérsias sobre a opção do governo. Para alguns, parecia um projeto arriscado demais. Isso porque além de implicar na perda de independência na condução da política monetária havia o risco de uma depreciação do dólar face às moedas europeias, o que ameaçaria a competitividade das exportações alemãs. Em contrapartida, o Relatório parecia fornecer a solução de duas prioridades: a contenção dos impactos da crise monetária internacional e a promoção da coordenação monetária. Contudo, as pressões internacionais não permitiram que o Plano Werner fosse posto em prática e levaram a uma depreciação do marco, em 1971. A crise monetária europeia se agravou e a realização da UEM não pareceu mais tão oportuna.

A proposta do Acordo Smithsonianiano de dotar todo o sistema monetário internacional com uma margem de flutuação cambial fixa em até 4,5% não agradava

aos europeus, em especial à Alemanha. Isso porque ameaçava os objetivos da UEM e a manutenção da PAC - central à integração – além de manter o problema da apreciação do marco alemão. Em 1972, os membros da Comunidade Européia acordaram na criação do sistema da “Serpente no Túnel”, com uma margem de flutuação de 2,25%, a metade proposta anteriormente pelo Acordo. A “Serpente” também teve a adesão da Irlanda, Noruega, Reino Unido e Suécia – que não eram membros da CE.

Para conter as pressões inflacionárias do novo regime, o *Budensbank* conduziu o governo alemão a adotar o controle de capitais. A medida serviria para permitir a estabilidade das taxas cambiais e adoção de políticas monetárias antiinflacionárias na área da “Serpente” sem configurar uma hegemonia alemã. O Banco pressionava pela intensificação de tais medidas e o Ministro das Finanças, Helmut Schmidt, respondeu fazendo necessária a sua participação em nas decisões do *Budensbank* – minando sua independência política.

Com a crise de 1973 e as maiores especulações sobre o dólar, o banco central alemão salientou a ineficácia do controle de capitais e defendeu o fechamento do mercado de moedas estrangeiras, o que não comprometeria sua independência. Schmidt foi contra, temendo que uma medida unilateral poderia minar a coesão em prol da UEM. Sua proposta foi de uma ação conjunta de todos os membros da “Serpente” reforçar o controle de capitais. A medida não foi muito eficiente e gradualmente as principais moedas foram se retirando do sistema (STAAL, 1999: 24-27).

Eleito Chanceler, Schmidt iniciou seu mandato em 1974 enfrentando a crise política gerada pelo fracasso da “Serpente”. A falta de um sistema cambial estável novamente ameaçava a PAC, colocando em risco a relação Franco-Alemã. No cenário internacional, o governo norte-americano de Carter mudou o rumo de sua política monetária, priorizando as questões econômicas domésticas em detrimento da estabilidade externa do dólar. O resultado foi maior instabilidade na Europa e a visibilidade da necessidade de uma coordenação monetária eficiente.

Não por acaso a proposta da Comissão Européia em criar o Sistema Monetário Europeu, em 1977, encontrou seu maior apoio no governo de Schimidt. Mais do que a percepção necessidade da promoção da estabilidade das taxas de cambio para a estabilidade monetária, o Chanceler aspirava transformar o SME num marco histórico que solidificasse definitivamente as relações entre a França e a

Alemanha. Segundo ele, a melhor estratégia era a de um sistema simétrico ancorado a uma unidade de contas européia, ao invés do marco alemão. A proposta agradou ao presidente francês Giscard D'Estaing, com qual se uniu na formulação de um plano secreto.

Schmidt sabia que enfrentaria a oposição não apenas do *Budensbank* e do Ministério das Finanças, com também das organizações bancárias e industriais. A necessidade da estabilidade cambial na Europa era consensual, mas o que eles não estavam dispostos era a atrelar o banco central a um regime monetário que limitasse sua capacidade de condução da política monetária alemã de acordo com o contexto doméstico.

O Chanceler buscou o apoio desses atores, mas só o obteve com a condição de que o *Bundensbank* seria negociaria a participação da Alemanha na integração monetária. Contrariando a posição inicial do governo, o plano proposto pelo banco previa que a moeda mais forte, não por acaso o marco, serviria de referência para que todas as demais fossem atreladas. Como precisava do apoio dos principais grupos de interesse nacionais, Schmidt foi constrangido a aceitar a proposta do *Budensbank*. A França, que já havia de certa forma firmado uma aliança com o governo alemão, acabou aceitando modelo de SME que foi posto em prática, em 1979 (KALTENTHALER, 1998:50).

O fato de um sistema assimétrico ter sido aceito por todas as partes, não evitou novas tensões, especialmente entre a França e a Alemanha. Como apresentado anteriormente, desde o início do funcionamento do SME o franco foi pressionado para se desvalorizar. O governo francês procurou adotar diversas estratégias, inclusive acordos bilaterais com a Alemanha para estabelecer a taxa cambial entre as duas moedas nacionais (KALTENTHALER, 2002: 81-82).

O início do SME foi acompanhado da mudança de governo na Alemanha. Em 1982, Kohl se tornou o novo chanceler. Com valores liberais e católicos, ele foi o primeiro chanceler da geração pós-guerra e, talvez por isso, extremamente comprometido com a integração e com a re-inserção da Alemanha na Europa. Influenciado por Adenauer, Kohl acreditava que o único modo de alcançar a integração era através da reconciliação de seu país com a França. Essa percepção era partilhada com o novo Ministro das Relações Exteriores, Genscher que, considerado “euroentusiasta”, em várias ocasiões havia expressado sua frustração com a estagnação do processo de integração.

Assim, as Relações Franco-Alemãs foram colocadas com prioridade da política externa do novo governo. Tanto que, em outubro do mesmo ano, Kohl e Genscher viajaram à Paris para encontrar o Presidente Mitterrand, simbolizando o seu interesse em se reaproximar daquele governo. Em seguida, os dois partiram a Bruxelas para encontrar com os membros do Partido Popular Europeu – que representavam os cristãos democratas (partido nacional de Kohl e Genscher) no Parlamento Europeu.

De volta a Berlim, Kohl e Genscher trabalharam na elaboração de sua estratégia de política externa. O centro de seus interesses estava na criação de uma união política, priorizando questões de segurança e política externa, ao invés daquelas econômicas. Assim como Adenauer, Kohl concebia a integração europeia como um assunto de sua responsabilidade, partilhada com o Ministério das Relações Exteriores. Nesse sentido, a UEM não poderia ser uma competência exclusiva dos Ministérios das Finanças e da Economia.

Embora a UEM não fosse o foco da política externa alemã, ela já era um processo em curso e representava a possibilidade de conduzir à união política. Assim, a estratégia do governo de Kohl foi fundamental para definir a maneira na qual os interesses alemães seriam representados na UEM.

Internamente, havia um relativo consenso favorável à integração, mas as opiniões divergiam com relação ao método e se agrupavam em duas coalizões. A coalização da segurança colocava a UEM no centro de uma questão política e histórica e a concebia com o instrumento capaz de fazer da integração europeia um processo irreversível e de assegurar o modelo de paz e de crescimento alemão a longo prazo. No outro lado estava a coalização ortodoxa-liberal que acreditava na prioridade da estabilidade econômica. A UEM deveria ser construída na base de uma Comunidade Europeia sólida, com o papel central desempenhado não por instituições supranacionais, mas sim pela lógica das forças de mercado.

A posição política de Kohl, induzia a pensar que a coalização da segurança foi favorecida na determinação do modelo da UEM defendida pela Alemanha, mas o que ocorreu foi o contrário. Internamente, diversos fatores levaram ao fortalecimento do grupo ortodoxo-liberal e, conseqüentemente, de sua influência na política do governo federal. Os Ministros de Finanças e de Economia ganharam maior participação na definição da estratégia alemã (DYSON e FEATHERSTONE, 1999: 257-266).

The approach of German negotiators and officials was defined in larger terms than contest about how E MU should be constructed. Essentially, the security and ordo-liberal coalitions were formed around different 'causal' beliefs: beliefs about how E MU could best be realized. But behind that contest, at a deeper level, was a broader, shared normative belief about the importance of European unification for Germany and about the special role of the Franco-German reconciliation within that contest (DYSON E FEATHERSTONE, 1999: 266).

Enquanto a Alemanha definia sua posição, no âmbito europeu o SME seguia seu curso, mas a perspectiva não era muito otimista com relação à sua existência. Na segunda metade da década de 80 o Sistema ainda não havia conseguido se estabilizar. A França estava frustrada com as tentativas sem sucesso de conter as crises, o que a levou a pensar em novas estratégias para a integração econômica e monetária. O resultado foi a publicação do Memorando Ballur, em 1988.

Como se esperava, o Memorando não foi muito bem recebido pelas instituições alemãs diretamente ligadas à questão monetária – o *Budensbank* e o Ministério das Finanças. Por outro lado o Ministro das Relações Exteriores o acolheu com entusiasmo. Ele estava atento às novas políticas do governo de Gorbachev e sabia que ocorreriam mudanças no leste europeu e que a Alemanha deveria reafirmar seu compromisso com a integração. A UEM também interessava ao seu partido, o Liberal Democrata, visto que a classe empresarial que o apoiava era favorável ao projeto. Por fim, Genscher se sentia pressionado pelas reclamações francesas de que a Alemanha exercia dominava excessivamente o SME.

Em fevereiro de 1988, a Alemanha assumiu a presidência rotativa de seis meses do Conselho de Ministros Europeu. Como Ministro das Relações Exteriores, Genscher foi nomeado o presidente. Procurando exercer sua influência, ele publicou um memorando argumentando a favor da UEM e de um banco central europeu.

Internamente, os esforços de Genscher estavam apoiados pelo chanceler alemão Helmut Kohl, que se uniu a Mitterrand no intuito de promover a integração monetária, mesmo com a oposição do *Budensbank* e do Ministério das Finanças. Em junho de 1988, durante as Conferências de Evian e Hannover, os dois líderes instituíram um comitê para determinar os estágios da UEM e Jacques Delors foi nomeado para coordenar suas atividades. Os representantes dos bancos centrais nacionais também faziam parte do Comitê ao qual, inicialmente, o presidente do *Budensbank* se recusou a participar.

Durante o trabalho do Comitê, Pohl criou dificuldades à Delors para que ele alcançasse a unanimidade desejada na proposta final. Adotando o posicionamento “fundamentalista”, ele acreditava que a base para a UEM era a estabilidade monetária. Nessa perspectiva, o seu objetivo principal deveria ser a estabilidade de preços, assegurada por um banco central independente. A política monetária era considerada indivisível e deveria ser conduzida ou pelos bancos nacionais ou por uma instituição supranacional.

A proposta de Pohl foi apoiada pelo representante do *Banque de France*, Larosière, que a percebeu como uma oportunidade de aumentar a influência de sua instituição. A proposta foi acolhida, ao menos parcialmente, pelo relatório final do Comitê de Delors. Assim, o Bundesbank foi capaz de direcioná-lo verso seus interesses, deixando de se opor radicalmente à UEM (MAES, 2002: 21-24).

Além das vitórias da posição do Bundesbank, outros fatores contribuíram para a mudança de posição das organizações industriais e bancárias alemãs com relação à integração monetária e econômica. A unificação da Alemanha, em outubro de 1989, foi o maior deles. As mudanças no cenário político e econômico nacional deram a Kohl maior poder e a percepção de que aquele seria o momento ideal para avançar na criação da UEM.

A unificação foi vista com entusiasmo pelas organizações industriais e bancárias, já que representava a imediata ampliação de seu mercado para toda a região da Alemanha do Leste. Percebendo que o sucesso da transição do processo de unificação estava atrelado ao processo de integração, essas organizações se demonstraram mais receptivas à idéia da UEM. Seus riscos potenciais pareciam ser compensados pelas vantagens esperadas de uma única Alemanha.

Regionalmente, a unificação causou particular temor na França. Uma Alemanha maior representava um Estado mais poderoso e, conseqüentemente, maior ameaça à segurança e ao peso político francês. Em algumas ocasiões, Paris tentou influenciar o processo de unificação. Uma de suas principais estratégias foi a de forçar uma integração monetária o mais rápido possível. Com o apoio doméstico dos principais grupos de interesse e o incentivo francês, Kohl prosseguiu com seus planos de incrementar a integração, não apenas econômica, mas também política (KALTENTHALER, 2002: 81-82).

Para Staal (1999: 15-17), a insistência de Kohl em promover a UPE é um dos exemplos que suportam sua teoria de que o argumento da unificação como motor da

UEM é exagerado. O compromisso do chanceler estava ancorado não apenas à necessidade de política externa, mas também ao seu apreço pessoal pela integração.

Em 1990, a Conferência de Strasburgo preparou a agenda de atividades da Conferência Intergovernamental que originaria o Tratado de Maastricht. Na ocasião, Kohl deixou clara sua vontade de criar uma integração política, o que tornava necessária a reforma institucional na Comunidade. Defendendo que o ideal do processo de integração era gerar uma União Política Européia, indo além do Mercado Único, a posição alemã foi a da necessidade de atrelar as discussões da UEM àquelas da UPE. A França era contra a proposta. Para Mitterrand, as mudanças institucionais deveriam vir após a integração monetária e a insistência na discussão da UPE era vista como uma manobra de distorção da UEM. O resultado das negociações foi a instituição de duas CIGs que se desenvolveriam paralelamente.

Apesar das negociações da UPE não andarem na intensidade desejada, a Alemanha soube impor sua influência na UEM. O resultado foi o compromisso com a estabilidade de preços e a independência do BCE. A insistência na adoção de seu modelo conduz à idéia de que os objetivos do governo alemão em promover a integração econômica iam além da barganha pelo apoio francês à sua unificação e sugerem um verdadeiro ideal de integração.

There is also widespread sentiment that Germany succumbed to French demands to EMU in trade for French empty promises for Political Union. The logical extension of the 'unification imperative' is that Germany would likely abort its commitment to monetary integration if the project became politically and economically costly. Yet, the adherence to the unpopular EMU agenda throughout the 1990s more likely reflects genuine support for the EMU for its own sake. The plausibility of a 'unification imperative' notwithstanding, the fortuitous relationship of EMU to unification was more likely a positive foreign policy externality (STAAL, 1999: 20).

Em fevereiro de 1990, a Alemanha conseguiu romper com as divergências internas e aprovar a sua proposta a ser encaminhada à CIG que preparava o Tratado de Maastricht, contrapondo-se com aquelas feitas pela França e pela Comissão Européia. A proposta de Tratado alemã explicitava a sua posição de barganha em sete áreas centrais:

1. Os princípios da política econômica – Os preços deveriam ser livres, num mercado interno aberto e competitivo. Privatizações eram um requisito. Não

- havia nenhuma menção à coesão.
2. A disciplina orçamentária – Uma política orçamentária de estabilidade orientada seria baseada em regras claras e sanções no caso de violação do limite de déficit acordado (a chamada “regra de ouro”).
 3. A transição ao 2º estágio da UEM – A data de 1º de janeiro de 1994 para o início dessa fase entraria em vigor apenas se algumas condições fossem obedecidas: conclusão do mercado único, ratificação do Tratado, alterações nas legislações nacionais para deixar os BCs nacionais mais independentes e a presença do maior número possível de membros no MTC.
 4. A coordenação da política econômica – O ECOFIN seria o principal responsável pela coordenação, mas não havia nenhuma referência a um mecanismo de ajuda financeira nem a uma política econômica comum.
 5. A instituição no 2º estágio – Nessa fase, o Comitê dos representantes dos BCs dos Estados-membros da CE seria responsável pela coordenação das políticas monetárias nacionais com o objetivo de assegurar a estabilidade de preços. O papel do BCE nessa etapa não era determinado. Nesse sentido, o princípio da indivisibilidade da política monetária deveria ser salvaguardado (um aspecto fundamental importante ao *Bundensbank*).
 6. A política de taxa cambial – O ECOFIN determinaria o sistema de taxa cambial da CE por unanimidade, após consultar o conselho do BCE para atingir um consenso compatível com o objetivo da estabilidade de preços. O papel do ECOFIN seria restrito a essa função, sem maiores competências com relação a maiores políticas relacionadas à taxa cambial (Novamente, esse era um ponto importante ao *Bundensbank*, que temia pressões externas na política interna de estabilidade).
 7. A transição ao 3º estágio – Ocorreria baseada nos “três critérios de convergência”, sem especificar a sua data final.

A proposta alemã foi formalmente apresentada por Kohler à CIG em 26 de fevereiro, mas não foi recebida com muito entusiasmo pelos principais atores da UEM. Representando a Comissão Europeia, Delors falou pela primeira vez na necessidade de ampliar os objetivos da política econômica comunitária proposta e no desenvolvimento de um mecanismo de suporte financeiro, expondo seu receio com relação a uma definição muito precisa da agenda da UEM. Já a França se focava na importância de diretrizes para a política econômica e de diálogo entre o

BCE e as demais instituições comunitárias.

O impasse com relação às propostas gerava o temor de um bloqueio das negociações e, para evitá-lo, a França e a Alemanha atuaram conjuntamente. Iniciaram-se uma série de encontros bilaterais, alguns inclusive secretos. O objetivo principal era de lidar com o texto do Tratado, apontando as diferenças das propostas dos dois países e cooperando para resolvê-las. Os últimos dois encontros tiveram um escopo diferente, centrando-se na opinião consensual do fracasso da presidência holandesa do Conselho na gestão da ICG e na necessidade de resgatá-la.

O compromisso entre a França e Alemanha apontava em uma direção otimista com relação à UEM, mas levantava o problema da assimetria entre as duas CIG de Maastricht. A conferência que discutia a União Política (UP) enfrentava o problema da falta de preparo para uma discussão mais consistente. Os negociadores do Ministério das Relações Exteriores encontraram dificuldade em assegurar o efetivo desenvolvimento paralelo dessa CIG com aquela da UEM.

A situação descontentava especialmente o chanceler alemão, Kohl, que já havia expressado qual seria sua posição nas negociações finais: só concordaria com a UEM desde que ela fosse parte inseparável de um projeto maior de união política. Indo além, ele ameaçou levar às casas do legislativo alemão para o processo de ratificação apenas um Tratado de contivesse os dois elementos.

Mas tudo caminhava para a direção oposta. Durante as negociações da ICG em junho de 1991, a presidência de Luxemburgo do Conselho apresentou a proposta da instituição de uma União Européia baseada na estrutura dos “pilares”. A UEM levaria vantagem, sendo colocada no pilar comunitário, enquanto a UP estaria nos pilares intergovernamentais. Kohl reagiu negativamente a essa proposta, exigindo um peso igual às duas áreas.

No segundo semestre, o chanceler alemão percebeu a incoerência de suas exigências com a real evolução das negociações. Em novembro, mudou o tom de seu discurso, justificando-o ao Bundestag com a declaração de que ocorreram “dificuldades inesperadas” no processo da UP. Kohl deixou de exigir a coexistência das duas negociações, falando de uma solução “*second-best*” para a união política. Seu objetivo estratégico era de assinar um Tratado que tornasse irreversível o avanço rumo à UP e que, sobretudo, afirmasse aos países vizinhos que uma nova e unificada Alemanha não retornaria às rivalidades do passado.

Em dezembro de 1991, quando o Tratado de Maastricht foi assinado, o governo de Kohl obteve significantes conquistas. O processo de unificação da Alemanha foi concretizado com êxito e com tranqüila transição, apontando para o fortalecimento do país. No plano da integração, o TUE representou o estreitamento da sempre delicada relação Franco-Alemã. A estratégia diplomática do chanceler parecia ter dado certo (DYSON E FEATHERSTONE, 1999: 411-421).

Contudo, o modelo de UEM estabelecido no Tratado não agradou à todos. O *Budensbank*, o Ministério das Finanças e as mesmas organizações bancárias e industriais que havia relativamente apoiado Kohl se demonstraram descontentes com a falta de mecanismos institucionais que assegurassem a convergência e a adoção das políticas necessárias para a estabilidade de preços (elemento central da nova política monetária européia). Isso porque, apesar de estipular os critérios para ingressar na UEM, o TUE não garantia que os Estados manteriam a disciplina fiscal exigida, uma vez parte dela.

Em diversas ocasiões essas organizações setoriais afirmaram publicamente seus receios, direcionando suas críticas ao *Budensbank* e ao Ministério das Finanças. A Federação Alemã de Bancos também o fez. O descontentamento doméstico se agravava à medida que os Estados-membros da UEM sinalizavam sua dificuldade em continuar obedecendo aos critérios de convergência de Maastricht. Essas preocupações deixaram de ser exclusivas dos setores diretamente ligados à economia e foram partilhadas com a opinião pública em geral.

Tentando contornar a crise interna e preocupado com o futuro da UEM, o Ministro das Finanças, Theo Waigel, propôs a adoção do Pacto de Estabilidade e Crescimento, em 1995. A idéia era de complementar o projeto da UEM. Entre as propostas, estavam a extensão dos limites do déficit orçamentário para além do início da primeira fase, transformando-o numa condição permanente, e a aplicação de multas para quem não a obedecesse.

A França não apoiou a proposta, julgando-a uma tentativa de redirecionar a UEM. Kohl estava ciente da posição francesa e relutou em apoiar o Pacto, temendo estremecer suas relações com Paris. Mas ele não teve como não ceder às pressões da coalização composta por organizações estatais e sociais que defendiam a proposta de Waigel.

Assim, durante a Conferência de Dublin, em dezembro de 1996, Kohl pressionou os demais Estados a adotarem o Pacto. Seu esforço deu certo e

convenceu até mesmo o governo francês, que insistiu em nomeá-lo de Pacto de Estabilidade e Crescimento.

O Pacto tranqüilizou um pouco a oposição nacional à UEM, dando maior governabilidade a Kohl, mas não aplacou o receio com relação ao projeto. Em 1998, às vésperas da adoção da moeda única, uma pesquisa da *Associated Press* divulgou que 55% dos alemães eram céticos com relação à integração econômica. No mesmo ano, quatro economistas entraram com uma ação na Corte Constitucional de Justiça solicitando o adiamento da terceira etapa da UEM. Ademais, um grupo de 150 economistas publicou uma carta na qual expressava o temor das conseqüências desastrosas de uma união pré-matura (KALTENTHALER, 2002: 81-82).

Em 1999, todas as transações financeiras, inclusive as da bolsa de valores, foram convertidas ao euro, que passou a ser a moeda exclusiva para essas operações, aposentando o marco alemão. A nova moeda também já era utilizada por alguns comerciantes na exposição do preço de seus produtos. Três anos a população pôde ter um contato direto com a UEM, quando o euro passou a circular (BUDENSBANK, 2000).

A preparação à essa etapa estava centrada na informação à população de seus aspectos práticos. Muitas dessas iniciativas foram em parceria com o Banco Central Europeu e as campanhas estavam voltadas tanto ao público em geral quanto à grupos específicos. Em outubro 1991, por exemplo, o Ministério de Economia e Tecnologia organizou em conferência com a imprensa turca para informar a numerosa comunidade de empresários turcos que residem na Alemanha sobre a nova moeda. Além disso, foram preparados mais de 58 milhões de “kits” contendo moedas e notas de euro para serem adquiridos pela população (HM TREASURY, 2002b).

Assim como a França, a Alemanha também optou pela circulação das duas moedas por um período de dois meses. Em 1 de março de 2002 o marco deixou de circular e o Euro se transformou na nova moeda alemã.

Em sua avaliação da participação da Alemanha ao longo de todo o processo de União Econômica e Monetária, Kaltenthaler (2002: 84-85) tece interessantes conclusões. Para ele, embora haja clara evidência da importância dos fatores geopolíticos e dos interesses econômicos domésticos na formação do interesse alemão na UEM, a relevância desses fatores à compreensão total do processo é

limitada. A perspectiva geopolítica explica, por exemplo, o impulso dado pela coalizão das elites diretamente relacionadas à política externa às propostas iniciais da Alemanha, mas não fornece uma resposta ao processo político que se desenrolou depois. Isso porque ignora a importância da atuação dos grupos de interesse e agentes estatais. Em contrapartida, a teoria dos interesses econômicos não consegue explicar o início do processo. Evidentemente, as propostas de UEM não foram geradas por pressões internas do setor bancário e industrial. O que se viu foi exatamente o contrário, isto é, o ceticismo desses com relação à integração econômica e monetária, sobretudo até o período do Tratado de Maastricht.

A compreensão da atuação alemã permite perceber não apenas a coexistência desses dois elementos, mas também o importante papel da UEM na reconfiguração da influência dos diferentes interesses na formulação da política monetária sustentada pela Alemanha no processo de integração europeu. Os objetivos da coalização que pretendia estreitar a relação Franco-Alemã foram alcançados, mas a crescente força da coalização econômica impedia maiores barganhas nessa direção. O governo alemão sabia, por exemplo, que não conseguiria o apoio doméstico para as medidas que aumentasse a influência francesa no Banco Central Europeu, mesmo que fossem estrategicamente convenientes. Assim, os atores econômicos tiveram importante papel não apenas em moldar a UEM, mas também em resguardar o papel do *Bundensbank* e a manutenção do modelo de política monetária alemão.

A maior influência dos interesses econômicos no posicionamento da Alemanha no final do processo conduz à hipótese de que há uma tendência da Alemanha em cooperar menos com a França em relação às questões monetárias. Conseqüentemente, a perspectiva é da atuação e da influência alemã na condução de uma UEM que atenda aos seus interesses domésticos ficar mais evidente. O desafio é saber como os demais Estados perceberão essa mudança de atitude (KALTENTHALER, 2002: 84-85).

4.1.3 A Comissão Européia

On the one hand, European Commission officials raised the political stakes of EMU, acting decisively to liberalize capital movements while exhorting European governments to embrace EMU as a compensatory instrument for regaining monetary sovereignty. On the other hand, they increasingly paid official tribute to German-style monetary orthodoxy, thus recruiting and cementing a pro-EMU coalition around that model. Thus, Commission officials made an important contribution to the political task of concretizing what remained until then a distant Europeanist ideal (JABKO, 1999: 475).

A questão econômica entrou na esfera comunitária com o Tratado de Roma (1957) que instituiu a Comunidade Econômica Européia. A sua negociação refletiu tanto os interesses de cada Estado quanto a parcela de soberania que esses estavam dispostos a ceder à principal instituição comunitária: a Comissão Européia.

Comparando a CECA com a CEE, ambas resultado dos Tratados de Roma paralelamente firmados, percebe-se uma relativa distribuição de influências. A estrutura da primeira Comunidade refletia o modelo francês de integração de integração setorial (carvão e aço), enquanto a Comunidade Econômica explicitava a influência alemã, ao tendo como princípios as quatro liberdades do mercado comum (bens, capital, serviços e força de trabalho) e enfatizando a política de concorrência. A interferência francesa, nesse caso, deu-se pela inclusão da agricultura no mercado comum e as associações previstas para os territórios ultramarinos.

No que se referia à política macroeconômica e monetária, o papel atribuído à Comissão era bem limitado, sobretudo quando comparado a outras áreas. Na verdade, essa permanecia uma política de competência nacional, cabendo à instituição de Bruxelas apenas a sua coordenação e orientação.

Na estrutura da Comissão, as decisões são tomadas pelo Colegiado composto por Direções Gerais (DGs) e seus respectivos diretores. Observando a alocação de cargos, tem-se indícios das áreas consideradas mais sensíveis para cada Estado, nas quais procuravam colocar funcionários de sua nacionalidade. Novamente, fica clara a preponderância das relações franco – alemãs na questão econômica, onde se configurava um balanço. A pasta de Política de Concorrência estava nas mãos de um alemão, Vans hon der Groeben, enquanto o francês Robert Marjolin era o responsável pela DG de Assuntos Econômicos e Monetários.

Desde o início, a principal preocupação macroeconômica da Comissão foi a

balança de pagamentos dos Estados-membros, diretamente associada ao Mercado Comum. No plano internacional, havia o monitoramento do sistema financeiro e da atuação de Bretton Woods, prezando-se pela estabilidade cambial. Dentre o acompanhamento econômico, a economia francesa era aquela se demonstrava a mais vulnerável e era observada com maior cautela. Sua debilidade afetava diretamente a integração, já que o país apresentava dificuldades e relutância em seguir com a integração comercial. Logo em maio de 1958, a França solicitou a revogação do artigo 32 do Tratado de Roma que regulamentava as medidas de efeito equivalente e o uso de cotas comerciais – aspectos fundamentais ao mercado comum. A Comissão negou o pedido e reagiu publicando um relatório com recomendações para a política monetária e macroeconômica francesa.

Iniciando um debate com a França, a Comissão passou a se questionar como potencializar o seu papel na coordenação macroeconômica dos membros da CEE. Nessa direção, Marjolin elaborou um memorando no qual chamava à criação de um Fundo Europeu de Reservas, constituído por 10% das reservas dos bancos centrais nacionais, e à promoção de uma política econômica comum.

A proposta foi discutida pela Comissão no mesmo ano, em 1958. A decisão foi em princípio favorável à proposta de Marjolin, mas as resoluções finais (e oficiais) foram postergadas. No meio tempo, De Gaulle mudava os rumos da política monetária francesa, desvalorizando o franco e adotando medidas mais ortodoxas que re-estabilizaram a situação monetária na Comunidade. A proposta de Marjolin perdeu seu principal propósito – gerar a estabilidade (MAES, 2004: 09-15).

Em 1962, a Alemanha e a Holanda desvalorizaram suas moedas nacionais no âmbito de Bretton Woods sem coordená-las com a política monetária dos demais membros da CEE. A medida foi discutida pelo Parlamento Europeu e criticada pelo Comitê Monetário da Comunidade, que publicou um relatório reprovando-a. Julgando que deveria intervir de forma mais ativa, a Comissão lançou o Segundo Programa de Ação.

A proposta era de explorar ao máximo o Tratado de Roma, promovendo a integração econômica implícita em suas provisões. A união monetária era particularmente necessária para proteger a PAC e a união aduaneira das flutuações do sistema cambial. Na verdade, ela seria uma consequência inevitável do Mercado Comum. A Comissão deixou claro que a integração econômica era percebida apenas como um instrumento para a realização de um projeto mais amplo. Logo na

introdução do Programa, fica evidente o caráter político atribuído ao processo de integração: *“What is called economic integration of Europe is essentially a political phenomenon. Together with the Coal and Steel European Community and the European Atomic Energy Community, the European Economic Community constitutes a political union in the economic and social spheres”*.

O Programa era ambicioso e repercutiu nas políticas nacionais. No plano regional, os representantes dos seis bancos centrais nacionais se reuniram para discutí-lo. Eles foram favoráveis à idéia de maior cooperação monetária, mas explicitaram que essa deveria ocorrer além do domínio comunitário. Além disso, qualquer mudança no sistema financeiro nacional deveria ser previamente debatida e estabelecida nacionalmente.

A Comissão re-avaliou sua proposta e a encaminhou ao Conselho, que determinou quais os itens a serem adotados. Na prática, pouco foi o resultado. A única proposta implementada foi a da criação de um Comitê de Governadores dos Bancos Centrais dos Estados-membros da CEE, em 1964, criando uma nova instância comunitária para o debate das questões econômicas.

Em 1968, houve uma nova iniciativa. A Comissão publicou o “Plano de ação monetário para a Comunidade”, conhecido como o primeiro Plano Barre (levando o nome do comissário Raymond Barre). O documento propunha a instituição de um sistema mútuo de consulta aos Estados, prévio à alterações cambiais unilaterais, a eliminação das margens mútuas de flutuação permitidas por Bretton Woods, a criação de um mecanismo de assistência recíproca para a balança de pagamento e a adoção de uma unidade de contas européia- o *ecu*. A proposta foi recebida com críticas pelo Comitê Monetário da CEE. O documento foi revisto e o resultado foi a publicação da versão final do Plano Barre, em fevereiro de 1969 (ANDREWS, 2002: 04-05).

A proposta final da Comissão basicamente endossava aquelas do primeiro Plano, mas dava maior ênfase à urgência de se coordenar as políticas econômicas a curto e médio prazo e de reforçar o papel da Comissão. Por fim, o documento fazia solicitações diretas ao Conselho Europeu que incluíam: a) a adoção das propostas de consulta das políticas econômicas de curto prazo; b) a discussão, até outubro de 1969, das perspectivas dos Estados- membros sobre questões como produtividade, emprego, preços e equilíbrio da balança de pagamento; e c) decidir sobre a criação de um mecanismo de coordenação monetária no plano comunitário.

Conforme a sugestão da Comissão, o Conselho se reuniu ainda em 1969 e emitiu seu parecer sobre o Plano Barre. Ficou instituído que, no caso de importantes decisões econômicas relativas à preços, renda, emprego, políticas orçamentárias e taxas cambiais cobradas nas fronteiras, os Estados -membros deveriam consultar previamente os demais antes de adotá-las. Essas consultas deveriam ser realizadas no âmbito do Comitê Monetário, o primeiro a emitir seu parecer e o responsável pela determinação do procedimento final, do Comitê de Política Orçamentária e do Comitê de Política Econômica. Os Estados estavam proibidos de tomar qualquer medida antes do parecer final de consulta, exceto em situações emergenciais - não especificadas na decisão do Conselho (SECRETARIADO DA COMISSÃO, 1969).

O Plano Barre representava a posição mediadora de Raymond Barre entre os “economistas” e os “monetaristas”. Pessoalmente, apesar de acreditar nos propósitos da integração, ele era relativamente cético quanto à viabilidade de se promover a UEM sem uma autoridade européia com tal competência. A conjuntura econômica em que foi apresentado fez o Plano ser menos ambicioso do que as propostas anteriores da Comissão, um dos exemplos era a omissão da adoção do *ecu*. A influência da Alemanha e da França também afetou a proposta final, que combinou a visão francesa de análises de médio prazo com o modelo alemão de convergência econômica.

Em dezembro de 1969, reunidos na Conferência de Hague, os líderes dos Estados-membros da Comunidade publicaram um programa para relançar a integração européia. Como metas estavam a conclusão da PAC, as propostas de adesão de novos membros e a união econômica e monetária. Diversos fatores contribuíram ao estabelecimento dessas prioridades: o sucesso da conclusão da união aduaneira, a desatisfação com relação ao papel central do dólar americano em Bretton Woods e os novos governos da França (Pompidou) e, sobretudo, da Alemanha (Brandt). Ex-membro do Comitê de Ação de Jean Monnet para os Estados Unidos da Europa, o novo chanceler alemão era declaradamente federalista. Sua ideologia integracionista fez de sua eleição um fator particularmente importante, já que colocou a Alemanha como um dos principais patrocinadores da UEM.

Para promover a integração econômica e monetária, durante a Conferência os líderes de governo solicitaram que o Conselho elaborasse um programa de ação. Foi então instituído um comitê de trabalho, liderado pelo Primeiro-Ministro de

Luxemburgo, Pierre Werner. O Comitê divulgou seu relatório em outubro de 1970.

O Relatório Werner, como ficou conhecido, traçava uma análise conjuntural defendia a criação da UEM. A interdependência econômica dos Estados-membros enfraquecia a autonomia de suas políticas econômicas nacionais, forçando a cooperação. Do ponto de vista do processo de integração, o desequilíbrio entre os Estados colocava em risco a liberdade de circulação de bens, de serviços e de capitais – as bases do Mercado Comum, além de atingir diretamente a PAC. A integração econômica e monetária era importante não apenas por responder à essas problemáticas internas, mas também por permitir uma projeção da Comunidade Européia no sistema financeiro global, reforçando seu papel de ator internacional (CONSELHO-COMISSÃO, 1970).

A proposta era de uma UEM simétrica, apoiada por duas novas instituições comunitárias: um centro de decisões de política econômica e um sistema comunitário de bancos centrais. Isso implicava na revisão do Tratado de Roma e na separação do processo de UEM em três fases sem data determinada (MAES, 2004:29).

Com base no desejo político da criação da UEM expresso em Hague, o Relatório considera que essa poderia ser instituída no curso de uma década. O documento encerra com o apelo para que o Conselho aprove as suas sugestões e faça, em proposta encaminhada à Comissão, todos os arranjos necessários para a realização do plano por estágios, observando que o primeiro deles deveria começar antes de 1 de janeiro de 1970 (CONSELHO-COMISSÃO, 1970).

Logo após sua divulgação, o Relatório foi criticado, com aponta Maes (2004:29). A maior crítica vinha dos gaulistas ortodoxos franceses, sobretudo com relação aos elementos supranacionais da proposta. Esses grupos políticos pressionaram o governo francês a rever seu apoio. Para acomodar o novo posicionamento da França, a Comissão elaborou outras propostas menos ambiciosas, a partir de Werner. A atitude foi reprovada pelo Conselho e pela Alemanha.

Não obstante a falta de consenso com relação ao Relatório, o contexto em que ele foi apresentado colocava ainda mais em risco a sua implementação. Esse era marcado pela crise no sistema financeiro que se agravava com a suspensão da paridade do dólar americano com ouro, anunciada pelo presidente norte-americano Nixon, em 1970.

Mas, mesmo com o impacto nas políticas monetárias europeias, levando inclusive à criação da “Serpente”, os Estados não perderam seu estímulo em promover a integração econômica. Em 1972, durante a Cúpula de Paris, os membros da CEE confirmaram o objetivo da UEM e determinaram que sua segunda etapa deveria iniciar em 1974. Mesmo assim, o Relatório nunca foi posto em prática.

Maes (2004:30) avalia que o fracasso das propostas do Grupo Werner não pode ser atribuído exclusivamente à crise internacional. Na verdade, ele repousa essencialmente no fato de que o processo de integração não estava avançado o suficiente para que a UEM fosse um objetivo tangível. Os governos nacionais eram muito ligados à sua soberania e à políticas econômicas domésticas, além de ter diferentes concepções. Como demonstrado, a Alemanha perseguia um modelo econômico baseado na estabilidade de preços, enquanto a França priorizava o crescimento econômico. Ambos os modelos estavam baseadas na teoria econômica da Curva de Phillips, segundo a qual havia uma estável relação entre inflação e desemprego. Os Estados podiam escolher qual o melhor *trade-off* entre essas duas variáveis.

De acordo com Andrews (2002: 07-11), em 1974, a Comissão nomeou Robert Marjolin para coordenar as atividades de um grupo de três especialistas que deveriam estudar os problemas da crise da integração, especialmente com relação à meta de criar a UEM ainda década de 1970.

A análise do grupo foi bastante crítica declarando que, embora alguns progressos técnicos fossem alcançados, como a cooperação entre os bancos centrais, a Europa não havia feito nenhum avanço no projeto da UEM com relação à 1969 – quando o prazo de dez anos para sua instituição foi sugerido. Na verdade, o que houve foi um retrocesso. Além da conjuntura adversa e da falta de desejo político, a UEM não foi alcançada pela omissão de sua complexidade e a falta de clareza do seu significado e das condições que ela envolve. A idéia de que apenas o desejo de realizá-la era suficiente, sem considerar os custos das transformações políticas e econômicas, foi apontada como a maior razão para o fracasso do projeto.

A crise internacional do sistema financeiro se agravava com o choque do petróleo (1974) e somou-se às críticas do grupo de Marjolin, solicitadas pela própria Comissão. Apesar dessas adversidades, a instituição não abandonou seu objetivo de promover a UEM – embora parecesse uma meta cada vez mais distante.

Em 1977, o presidente da Comissão Européia, Roy Jenkins, procurou relançar

a proposta da integração monetária em seu discurso realizado em Florença (Itália) (ANDREWS, 2002: 07-11).

Na ocasião, Jenkins (1977) afirmou que a maior franqueza da Comunidade era o seu mecanismo econômico central. Era preciso se focar na questão da união monetária, mas com uma ótica mais “fresca” de como ela se articula com as demais políticas comunitárias e com a visão da futura distribuição de funções entre a Comunidade e os Estados-Membros. Isso não implicaria na redução da atuação da Comunidade às questões econômicas, como afirma:

Of course the Community has others primary functions. On the one hand, it stands for a certain type of democratic and political society within Europe; on the other hand it stands as a viable political entity for dealing with a wide range of external relations” (JENKINS, 1977).

Em sua análise, o presidente aponta para sete argumentos que devem ser considerados numa nova análise da união monetária diretamente relacionados aos problemas do desemprego, da inflação e das finanças internacionais. São eles:

- A união monetária favorece uma racionalização da indústria e do comércio mais eficiente e desenvolvida do que é possível apenas em uma união aduaneira;
- Os benefícios de uma moeda europeia como uma alternativa no sistema monetário internacional seriam ótimos e ainda mais necessários face aos problemas atuais do dólar;
- A união monetária pode contribuir ao estabelecimento de uma nova era de estabilidade de preços na Europa, rompendo decisivamente com a atual desordem inflacionária crônica;
- As questões monetárias estão diretamente relacionadas ao desemprego, nessa perspectiva a união monetária contribui para a solução desse problema;
- A união monetária contribui, em alguma maneira, à maior distribuição regional do emprego e ao bem estar econômico na Europa. Sem optar por um modelo econômico em especial, esse fenômeno ocorre devido aos ajustes e à cooperação necessária para se reduzir a heterogeneidade das regiões da Comunidade, criando as condições da integração monetária;
- A atribuição de maior poder à Comunidade para gerir as questões monetárias caso ela se transforme em uma política comum reforça o papel das

instituições comunitárias. Isso não significa que haja o ideal de extrair todas as competências dos Estados, eventualmente criando uma Federação Européia. Na verdade, o que implica é na maior otimização do processo de integração, atribuindo às suas instituições poderes em áreas onde os resultados são melhor obtidos no plano comunitário do que naquele nacional;

- A união monetária atua como um veículo à união política, mas não necessariamente induz a ela.

Ao longo de todo o seu discurso, Jenkins (1977) utilizou metáforas e frases que demonstraram a sua ciência da falta de motivação geral com relação à união monetária. Em seu apelo à revitalização do processo, o presidente da Comissão encerrou seu famoso discurso declarando: *“We must not only do what is best in the circumstances. We must give our people an aim beyond the immediately possible. Politics is not only the art of possible, but as Jean Monnet said, it is also the art of making possible tomorrow the impossible today”* (JENKINS, 1977).

Embora o entusiasmo do Presidente, na prática, não houve significativos estímulos à integração monetária. Na verdade, o impulso à sua promoção veio dos Estados, especificamente dos dois maiores atores desse processo: A Alemanha e França. Em 1978, o chanceler alemão Schmidt e o Primeiro Ministro francês d'Estaing lançaram o plano da criação do Sistema Monetário Europeu. A iniciativa foi bilateral e secreta, excluindo tanto a Comissão quanto os representantes dos dois bancos centrais nacionais.

As tentativas de discutir a UEM no âmbito comunitário foram retomadas na ocasião da elaboração do Ato Único Europeu. A Comissão, apoiada pela Bélgica e, em certa medida, pela França, defendeu que o Ato citasse a eventual meta da UEM em troca do comprometimento com a total liberalização do mercado financeiro. A Alemanha, a Holanda e o Reino Unido se opuseram. Como resultado das negociações, a UEM é mencionada apenas no preâmbulo. Mesmo assim, foi a primeira vez em que ela se apresentou explicitamente no texto de um tratado comunitário (ANDREWS, 2002: 05-06).

Reunindo-se em Hanover, em junho de 1988, o Conselho Europeu recordou que no Ato Único foi confirmado o objetivo da realização progressiva da união econômica e monetária. O Conselho decidiu que em sua reunião em Madri, em junho de 1989, estaria na pauta o estabelecimento dos meios para realizá-la. Na mesma ocasião, foi instituído um comitê encarregado de estudar e propor os

estágios concretos dessa união. Para presidi-lo, o Conselho nomeou o presidente da Comissão Européia, Jacques Delors.

Os membros do Comitê de Delors, como ficou conhecido, foram selecionados pelo Conselho Europeu ainda durante a Conferência de Hanover. Mas, antes dessa tomada de decisão, surgiram sugestões sobre sua composição e mandato. O Ministro das Relações Exteriores Alemão propôs um comitê de especialistas independente. Já os bancos centrais exigiam participar das atividades. Uma terceira posição vinha de Delors, que se recusava a ter a proposta de UEM elaborada pelo Comitê Monetário e/ou o Comitê de Representantes dos BCs. A decisão final do Conselho foi de que o Comitê seria presidido por Delors e composto por representantes dos doze bancos centrais nacionais, um outro membro da Comissão (Frans Andriessen) e três personalidades indicadas pelos líderes dos Estados-Membros. Foram escolhidos Alexandre Lamfalussy, diretor geral do BIS (*Bank for International Settlements*), Niels Thygesen, professor de economia, e Miguel Boyer, presidente do *Banco Exterior de España*.

Assumindo a presidência do Comitê que levou seu nome, Jacques Delors nomeou Tommaso Padoa-Schioppa como relator das atividades do grupo. O italiano era ex-diretor geral da DG de Economia e Assuntos Financeiros, já havia sido relator da Comissão em atividade anterior e era ex-membro do *Banca d' Italia*. O chanceler alemão Kohl e o presidente do *Budensbank*, Pöhl, expressaram sua preocupação com a representatividade da Alemanha na composição do Comitê. Pressionado, Delors indicou um segundo relator, Gunter Baer, um alemão membro do BIS.

O Comitê se reuniu em oito ocasiões e a conclusão do relatório final estava prevista para março de 1989. Entretanto, as controvérsias sobre alguns temas levaram Delors a convocar mais duas reuniões extraordinárias para o início de abril. As discussões foram centradas em dois aspectos. O primeiro estava relacionado à quando a moeda paralela seria introduzida e às questões correlacionadas à essa escolha. O segundo se focava em quais as medidas necessárias e quando os estágios da UEM seriam introduzidos.

Nas reuniões, os representantes dos bancos centrais da França e da Itália, que já haviam defendido um maior uso do *ecu*, viam na UEM a possibilidade de potencializá-lo. Em longo prazo, a expectativa era de criar maior estabilidade *vis-à-vis* o dólar e de incrementar o Mercado Comum. Os representantes dos bancos centrais da Alemanha e da Holanda eram totalmente contra. No final, a maioria dos

membros do Comitê foi contrária à existência de uma moeda paralela. Propôs-se então a adoção de uma moeda única (VERDUN, 1999: 317-319).

Artis (1992: 300-301), classificou esse debate sobre a transição à união monetária como uma disputa entre a abordagem evolucionária (paralelismo), que previa o uso paralelo das moedas durante um longo período transitório, e a abordagem do “*big bang*”, com a mudança de uma moeda para a outra amparada por uma breve transição.

O Relatório final divulgado pelo Comitê para o Estudo da UEM (1989) traça uma análise dos problemas e das perspectivas da integração econômica e monetária. Segundo o documento, a conclusão do mercado comum incrementaria a integração econômica, aumentando a necessidade de maior convergência econômica e efetiva coordenação política. A UEM é ancorada diretamente ao mercado comum e suas quatro liberdades de circulação (bens, serviços, capitais e mão de obra). Mas também atua reforçando a atuação da Comunidade Européia nas negociações internacionais.

A proposta do Comitê concebe a UEM como um único processo, dividido em três estágios. Suas principais provisões eram:

1. A livre circulação de capitais e a maior cooperação macroeconômica entre os Estados e seus bancos centrais, a eliminação de todas as barreiras ao uso privado do *ecu*;
2. Nesse estágio transitório, seria criado o Sistema Europeu de Bancos Centrais, seriam atribuídos de maiores poderes de supervisão às instituições comunitárias, principalmente ao Parlamento, ao Conselho ao Comitê Monetário e à Comissão, e reduzida da margem de flutuação cambial das moedas nacionais;
3. O estabelecimento do sistema fixo e irrevogável das paridades das taxas cambiais, a Comunidade assumiria total responsabilidade nas negociações de cooperação política internacional e os seus critérios macroeconômicos e orçamentários passariam a ser obrigatoriamente aplicados.

Analisando o documento, percebe-se sua inspiração no Relatório Werner, mencionado em algumas ocasiões. Nota-se também que apenas o primeiro estágio havia uma data inicial estipulada, 1 de julho de 1990. O segundo estágio deveria entrar em vigor quando um novo tratado fosse aprovado e sobre o terceiro e final estágio não havia nada determinado. Sobre a moeda única, o Relatório Delors

afirma que *“Although a monetary union does not necessarily require a single currency, it would be a desirable feature of a monetary union. (...) the ecu has the potential to be developed into such a common currency”* (COMITÊ PARA O ESTUDO DA UEM, 1989).

Verdun (1999:319), aponta que a sugestão da adoção moeda única expressa no Relatório é oriunda da opção pessoal de Delors, apoiada por Pöhl, Duisenberg e Leigh Pemberton. Contudo, a decisão final sobre essa questão foi atribuída aos governos nacionais. Enquanto havia certa controvérsia com relação à moeda única (paralelismo vs *“big bang”*), a escolha com relação ao modelo do novo Banco Central Europeu foi relativamente tranqüila entre os representantes dos bancos centrais nacionais. A escolha do modelo independente alemão encontrava obstáculos externos ao Comitê, sendo um assunto sem consenso entre os líderes dos Estados-membros.

Em sua análise do Comitê de Delors, Verdun (1999:325) considera-o como uma comunidade epistêmica hierárquica. Nela, o papel principal foi desempenhado pela Comissão Européia, representada pelo presidente, Delors, e pelo presidente do *Budensbank*, Pöhl. A criação do Comitê é justificada pelo fato de que os governos nacionais procuraram um grupo de especialistas para apoiar suas escolhas e utilizar o seu conhecimento e propostas como forma de amparar suas decisões políticas. Sem o relatório dos especialistas, os governos nacionais se manteriam suspeitos em relação às motivações e aos objetivos dos demais Estados. O Comitê Delors foi um ator político do processo da UEM que atuou “abaixo” da disputa política entre os membros da Comunidade. Concebendo-o com comunidade epistêmica se compreende a estratégia utilizada no processo de decisão política de “dois-níveis” desenvolvido até então: barganha entre os Estados e legitimidade política em nível doméstico.

Antecedendo a CIG que se iniciaria em dezembro de 1990 para discutir a UEM, a Comissão publicou dois meses antes, em outubro, a avaliação feita pela sua DG de Assuntos Econômicos e Financeiros sobre o processo (COMISSÃO EUROPÉIA,1990). Já pelo título do documento, podia-se compreender sua abordagem: “Um mercado, uma moeda. Uma avaliação dos potenciais benefícios e custos de formar a união econômica e monetária”.

O extenso estudo (314 páginas) é dividido em três partes. A primeira traça uma análise geral da economia da UEM. Na segunda parte são apresentados os seus

benefícios e seus custos (benefícios da estabilidade de preços, implicações para as finanças públicas, ganhos de eficiência, dimensões externas e ajustes sem a taxa cambial nominal). A parte final é dedicada aos impactos da transição e às perspectivas nacionais dos custos e benefícios.

Logo em seu início, é apresentado um resumo com os benefícios da UEM em termos dos três principais objetivos da política econômica:

4. Eficiência Monetária – certamente há ganhos, já que a UEM complementa o Mercado Único. Um mercado precisa de uma moeda.
5. Estabilidade Macroeconômica – benefícios à estabilidade de preços que podem criar condições para a estabilidade real da economia.
6. Equidade entre os Estados e entre as regiões – As mesmas oportunidades e riscos para todos, uma chance para os mais fracos se recuperarem. “A UEM, como o programa de 1993 (Mercado Único) é um *positive-sum game*” (COMISSÃO EUROPÉIA, 1990).

Para Wallace (1994), nas discussões da CIG sobre a UEM, a Comissão Européia não teve grande atuação, visto que sua maior contribuição havia sido feita com o Relatório de Delors que serviu como base das negociações. Ela também não procurou intervir muito para ampliar seus poderes na União Européia que seria criada. Suas propostas foram específicas e objetivas em áreas políticas técnicas.

A participação tímida da Comissão em Maastricht é justificada por Jabko (1999: 484-486) pelo fato de que a instituição não tinha prerrogativa formal para intervir nas CIGs. Tentando influenciar o resultado da UEM, o grupo de Delors circulou informalmente algumas propostas de Tratado.

Em 1992 -93, o Sistema Monetário Europeu passou por uma severa crise, colocando em risco a credibilidade dos governos nacionais com relação ao seu comprometimento com os critérios de convergência e com a própria UEM. Em 1994, Delors deixou a presidência da Comissão e Jacques Santer se tornou o novo presidente. Aliado pelo Comissário da UEM, Yves-Thibault de Silguy, Santer teve que enfrentar logo no início de sua gestão o desafio de realizar a integração econômica e monetária. A Comissão adotou a estratégia de reforçar a coalização que percebia a UEM como uma oportunidade de induzir ao modelo político monetário ortodoxo.

A partir da década de 80 até Maastricht, a ação da Comissão para a UEM se apoiou crescentemente nas políticas da ortodoxia monetária. Isso significava a

promoção de uma agenda de política econômica centrada no combate à inflação monetária. A adotando essa teoria, a Comissão pretendia assegurar o comprometimento da Alemanha com a UEM, mas também julgava que, dando ao projeto uma apresentação técnica ortodoxa, afastaria as potenciais oposições políticas no cenário doméstico.

Com o Tratado da União Européia, a ortodoxia monetária adquiriu um *status* legal. Conseqüentemente, seus defensores na Comissão e nos Estados-membros passaram a adotá-la como instrumento para isolar o processo da UEM dos ataques políticos. Mas, a sua adoção pela Comissão não foi nem consensual, nem a única estratégia implementada. Também foram conduzidas diversas campanhas para converter a posição da elite. Em 1990, por exemplo, a Comissão tentou usufruir o sucesso da conclusão do Mercado Comum apresentando um documento no qual declarava UEM com uma próxima e lógica nova etapa do processo de integração.

Em 1994, com a criação do Instituto Monetário Europeu (antecessor do Banco Central Europeu), a Comissão ganhou mais um aliado institucional ao seu *lobby* a favor da UEM. Em 1995, ela lançou o “Livro Verde sobre as implicações práticas da introdução do euro”. Ele consistia numa discussão aberta ao público e acolheu a opinião de diversas associações. Na sua introdução, figura a declaração de que:

The single currency cannot be brought about by decree. Europe is profoundly attached to the principles of democracy: a historic step of this magnitude must reflect the wishes of its citizens. The European institutions must guarantee the openness and the transparency required by a development that will affect the everyday lives of each of us (COMISSÃO EUROPÉIA, 1995).

No documento, uma das questões que a Comissão procurou responder foi o porquê da necessidade da moeda única. Sua explicação é de que apenas moeda e o ambiente de estabilidade a ela implícito, podem gerar as seguintes vantagens aos cidadãos:

1. Um Mercado Único mais eficiente;
2. Maior estímulo ao crescimento e ao emprego;
3. A eliminação de custos adicionais relacionados à existência de diversas moedas européias;
4. Uma crescente estabilidade internacional;
5. O reforço à soberania monetária conjunta dos Estados-membros (COMISSÃO EUROPÉIA, 1995).

O resultado do “Livro Verde” foi apresentado ao Conselho durante sua reunião em Madri, no mesmo ano, demonstrando que possuía o apoio concreto do setor privado.

Após Madri, o mercado financeiro intensificou sua preparação à UEM, já que em 1999 todas suas transações seriam convertidas ao euro. A Comissão voltou sua atenção à necessidade de formar uma coalizão política mais ampla, percebendo que o apoio político à UEM era presente nos atores e nos grupos sociais que partilhavam da teoria da ortodoxia monetária. Isso é, aqueles que possuíam um interesse político, econômico ou burocrático nas políticas fiscais mais conservadoras. A Europa atravessava uma crise marcada pelo alto desemprego e pela recessão econômica, o que induzia a um aumento do déficit orçamentário nacional. Para esses atores, a solução estava na implementação de suas preferências econômicas.

Para obter seu apoio, a Comissão passou a advogar a UEM não como um elemento técnico ligado ao Mercado Comum, mas como um aspecto importante à consolidação de uma política econômica liberal no plano comunitário. Ela defendeu fortemente os critérios de convergência, enfatizando a necessidade de conter os déficits públicos (JABKO, 1999: 484-486).

Em 1998, seguindo a determinação do Tratado de Maastricht, a Comissão e o Instituto Monetário Europeu publicaram seus relatórios sobre a aplicação dos critérios de convergência, baseados nos relatórios nacionais. Ambas as instituições salientaram a necessidade de ajustar o débito público e concluíram que dos doze Estados-membros que fariam parte da zona do euro, onze estavam prontos para integrá-la, em 1999. O Conselho Europeu acatou a sugestão (DINAN, 2005: 503-504).

À medida que etapa final da UEM se aproximava, a Comissão intensificava seu trabalho na preparação técnica da passagem ao euro. Sua estratégia era de informar a população em geral e setores específicos, através dos chamados “Euro Papers”. Seus temas incluíam as mudanças legais, as transformações no mercado de capitais, no setor empresarial e na administração pública, os aspectos práticos da nova moeda, os seus impactos nos Estados não-membros da União Européia, etc (COMISSÃO EUROPÉIA, 2002).

(...) Commission officials who, despite their lack of formal monetary prerogatives, assumed a pivotal role in engineering EMU as a

political extension of the Single Market. They first used monetary sovereignty as a bait to lure government officials to the idea of EMU; and, increasingly, they adopted monetary orthodoxy as a political insultation technology. Seen in this light, the euro's recent birth and special characteristics are neither the result of grandiose geopolitical design, nor the product of abstract economic necessity. Rather, the euro embodies a political compromise between various aspirations for monetary sovereignty and for monetary orthodoxy (JABKO, 1999:488).

Para Moravcsik (1998: 205 e 397), o papel desempenhado pela Comissão como promotora supranacional da UEM (e de outros projetos), foi limitado e suas sugestões foram “fúteis”. Em sua opinião, ela não possuía tantos especialistas em política monetária quanto os Estados-membros. Suas propostas e/ou estudos dificilmente se convertiam em ações. Apesar de contribuir com idéias, o papel de mediador político e mobilizador social deixou a desejar.

Andrew (2002: 22-23) contra-argumenta, afirmando que as críticas de Moravcsik (1998: 205 e 397) são, no mínimo, duras demais. Para ele, a Comissão realmente não poderia forçar os Estados a acatarem as suas propostas, quando esses as percebessem contrárias à seus interesses. Nenhuma instituição, nem mesmo nacional, tinha essa capacidade. Procurando analisar o papel da Comissão, o que se deve questionar é em que medida ela conseguiu influenciar o resultado final.

Observando a participação da Comissão, fica claro que a sua atuação resultou em efetivas ações que contribuíram ao processo. A criação do Comitê de Representantes dos Bancos Centrais deve-se, por exemplo, à insistência de Bruxelas. Ademais, é difícil prever que a UEM entraria na pauta das negociações de Hague sem a proposta do Plano Barre (1969). Isso sem mencionar a contribuição fundamental dada ao processo pelo Relatório Delors (1989). Andrew (2002: 22-23) concluí que atuação da Comissão como promotora da UEM pode não ter resultado na conclusão do processo dentro do prazo que a instituição sugeria, mas foi fundamental para manter o tema nas discussões do processo de integração mesmo quando os Estados não o promoviam diretamente.

4.2 Teorias sobre a União Econômica e Monetária

4.2.1 Neorealismo e a tese da *voice opportunities*

De acordo com Grieco (1995: 21-40), desde o Ato Único Europeu o processo de integração vem ampliando as competências das instituições comunitárias para áreas políticas muito além da comercial. Neste sentido, a UEM é o mais importante movimento, dotando a União Européia de centralização na coordenação política de uma área estrategicamente importante. Pode-se afirmar, a partir do Tratado de Maastricht, que a integração européia está gerando uma autoridade supranacional genuína e sem precedentes.

Para as Relações Internacionais, o estudo desse fenômeno passa pela questão do porquê de alguns países voluntariamente arriscarem tanto em um programa de inovação institucional visionado pelo Tratado e, especialmente pelos elementos da UEM. A análise desse aspecto é relevante não apenas por explicar um ponto central do processo da integração, mas, sobretudo, por ter implicações teóricas importantes ao campo das Relações Internacionais. Isso porque o processo de UEM desafia as explicações de uma de suas principais teorias: o neorealismo.

O primeiro ponto em que a argumentação neorealista é questionada é com relação à natureza do processo de integração já que, de acordo com as principais abordagens dessa teoria, o processo de integração europeu era, até então, explicado como um fenômeno importante fruto da distribuição da balança de poder após a Segunda Guerra Mundial.

O incremento da integração após a Guerra Fria e, sobretudo, a adoção da UEM indaga essa afirmação. A racionalidade e o egoísmo dos Estados podem ser questionados e, mesmo que o neorealismo afirme que a UEM parte do interesse individual de cada um, ele teria que rever sua explicação sobre a anarquia do sistema e a (ir) relevância dada ao papel das instituições internacionais (GRIECO, 1995: 21-40).

No plano sistêmico, a anarquia no âmbito do espaço da União Européia tem sido reduzida por instituições como o Banco Central Europeu e a Comissão Européia. A UE tem se tornado um fenômeno híbrido entre anarquia e hierarquia, com diferenças funcionais entre os atores no plano nacional e supranacional. Igualmente desafiador ao neorealismo é o fato de que a UE tem rompido o

monopólio do Estado na gestão das questões internacionais. A idéia de que o oeste europeu se configuraria pela anarquia inter-estatal se contrapõe à argumentação de que os países da Europa têm se unificado para criar um grande ator capaz de redistribuir a balança de poder, rompendo com uma hegemonia dos Estados Unidos. O seu maior problema é a falta de uma teoria de integração (COLLARD-WEXLER, 2006).

Outro aspecto em que o neorealismo não explica satisfatoriamente a UEM é com relação à sua hipótese de que os Estados reforçam a cooperação para responder às ameaças externas aos seus poderes. Essa argumentação é válida quando se observa o incremento do processo de integração no final da década de 80 em resposta ao crescimento da economia japonesa. Contudo, no início da década de 90, com sua reunificação, a Alemanha se transformou numa potência econômica, ganhando um poder desproporcional ao dos demais países. De acordo com a visão neorealista, a tendência seria de que os demais Estados membros se sentissem ameaçados pela dominância alemã no processo de integração e desacelerassem sua participação, procurando outros parceiros, como os Estados Unidos, por exemplo. O que ocorreu foi exatamente o contrário.

Apesar da insuficiência do neorealismo para explicar a UEM, suas hipóteses inspiram novas teses, como a tese do *voice opportunities*. Baseando-se nos princípios do realismo, ela resgata a validade do neorealismo à análise das instituições internacionais. A partir da noção de que os Estados são atores racionais, explica que esses atores estreitam seus vínculos com parceiros fortes como uma medida para perseguir ganhos mútuos, ao invés de ter que se submeter ao domínio dos Estados mais poderosos. Essa argumentação fornece uma explicação plausível para a escolha de países como a Itália e a França em promover a UEM, estreitando seus laços com a Alemanha.

Além de utilizar os conceitos realistas para explicar essa questão, a tese do *voice opportunities* também levanta importantes aspectos que devem permear a discussão teórica das Relações Internacionais sobre o tema. Por exemplo, em quais circunstâncias os Estados com maior poder consideram que a cooperação com aqueles mais fracos potencializa suas oportunidades e, por outro lado, em quais circunstâncias os atores de médio porte julgam tangíveis a estratégia multilateral de cooperação com um ator hegemônico. Enquanto essas permanecerem questões pertinentes à análise da UEM, conclui Grieco (1995: 21-40), o neorealismo será uma

importante ferramenta teórica à compreensão da cooperação internacional.

4.2.2 Neofuncionalismo

Dyson (1994: 308-309) e Grieco (1995: 33) apontam que o ponto central da análise neofuncionalista é a explicação do incremento da autoridade internacional provocado com a UEM. Aplicando o conceito de *spillover*, o neofuncionalismo sugere que a cooperação em determinada área deriva da necessidade de expandir a cooperação já existente em uma área correlata. Esse processo cria nas elites nacionais (no caso, nas elites econômicas e financeiras nacionais) uma mudança nos interesses e atitudes com relação ao nível supranacional. Nessa perspectiva, pode-se afirmar que, a partir das medidas de liberalização de capitais adotadas como parte do Mercado Comum, os países da então Comunidade Européia perceberam que a autonomia monetária não era mais ideal, a melhor alternativa seria promover a cooperação do setor. Daí o apoio ao projeto da UEM.

Para Grieco (1995: 33), apesar da argumentação neofuncionalista ser teoricamente lógica, empiricamente ela esbarra em dois problemas. O primeiro é que o Conselho Europeu instituiu o Comitê de Delors para estudar a UEM no mesmo ano em que se deliberou sobre a liberalização de capitais (1988) e um ano antes da deliberação sobre os serviços bancários. A concomitância dessas decisões não parece ir de acordo com a hipótese do *spillover*. O segundo, é que, a partir desse raciocínio, a liberalização de capitais deveria ter fortalecido o Sistema Monetário Europeu, criando uma necessidade funcional à UEM. Na verdade, o SME era revigorado apenas quando os países ameaçavam deixá-lo. Ademais, o Tratado de Maastricht e o lançamento da UEM coincidem justamente com a insatisfação dos Estados com o Sistema.

Dyson (1994: 309) também critica a abordagem neofuncionalista, considerando que a ênfase primária dada pela teoria na ligação entre a solução de problemas e a mudança de padrões e expectativas à esfera supranacional subestima o poder dos Estados e a relação de lealdade estabelecida entre eles. Ademais, nem no SME nem na UEM há muita evidência de que as elites econômicas e financeiras nacionais inspiraram as iniciativas governamentais. Os representantes dos bancos centrais, por exemplo, tiveram sua participação no processo de UEM restritas no contexto da agenda estabelecida pelo Conselho. A

noção de que há certo consenso permissivo para o desenvolvimento desse *spillover* também é questionável quando contrastada com a dificuldade enfrentada para se ratificar o Tratado de Maastricht.

4.2.3 Intergovernamentalismo

Considerando que a integração europeia reflete um processo autônomo de convergência de interesses e preferências domésticas entre os Estados membros, o intergovernamentalismo tece sua análise do processo de UEM focando o jogo de barganhas entre os governos nacionais para salvaguardar seus interesses e quando seus interesses políticos coincidem. O resultado está baseado no menor denominador comum (VERDUN, 2002: 26).

A partir desses conceitos, Moravcsik (1998: 238-240) fornece sua explicação do início do processo. Segundo o autor, a natureza da cooperação monetária entre 1969 e 1983 pode ser explicada a partir da combinação de fatores como os interesses econômicos, os poderes relativos e preocupações sobre a credibilidade dos acordos.

O declínio do sistema de Bretton Woods rompeu com a autonomia macroeconômica doméstica e forçou os Estados europeus a buscar estabelecer acordos regionais para promover a estabilidade monetária. Mas esse não foi um processo nem imediato nem automático. O desejo em cooperar variava de acordo com o país e com o momento, refletindo os diferentes custos e preferências macroeconômicas. A cooperação só foi possível após medidas prévias de convergências. Assim, o SME e a Serpente foram viabilizados não pelo incremento da interdependência, mas sim pelo aumento da convergência promovido por medidas prévias que minimizaram os custos e as disparidades macroeconômicas.

A iniciativa para essa cooperação deriva não dos anseios daqueles que advogam o supranacionalismo, mas sim da iniciativa e do poder relativo dos governos nacionais. O Sistema Monetário Europeu é um exemplo claro. A Comissão teve um papel secundário em seu processo, caracterizado pelas disputas a respeito de sua simetria. Tanto os países com moedas fracas quanto aqueles com moedas fortes procuraram transferir os custos das transações uns para os outros. O resultado foi o favorecimento da posição da Alemanha, que detinha a moeda mais forte e, conseqüentemente, maior poder.

Por fim, Moravcsik (1998: 238-240) argumenta que as questões de ideologia geopolítica e de informação tecnocrata tiveram pouca influência na opção de renunciar a soberania sobre a política monetária e transferi-la às instituições internacionais. A motivação central derivou das preferências dos governos com relação à cooperação monetária e seu desejo em reforçar os compromissos firmados entre eles.

Para Dyson (1994: 307-308) a história do Sistema Monetário Europeu valida a explicação intergovernamentalista, mas no caso da União Econômica e Monetária essa não é uma evidência tão clara. O processo de barganha que resulta no menor denominador comum é um conceito aplicável no caso da opção da Dinamarca e do Reino Unido pelo *opting-out*. Mas, em geral, no desenvolvimento da política da UEM a Comissão Europeia e o Comitê de Bancos Centrais tiveram um papel de extrema importância. A criação do Comitê de Delors enfraqueceu a habilidade dos governos nacionais em deter o controle das propostas. Na prática, houve pouca diferença entre as propostas apresentadas pela Comissão nas CIGs sobre a UEM e as resoluções contidas nos Tratado de Maastricht (a principal foi a cláusula de *opting-out*).

4.2.4 Construtivismo

De acordo com Risse *et al.* (1999), a análise construtivista procura explicar a variação de atitudes e preferências das elites no processo de UEM. Segundo essa teoria, as explicações baseadas em concepções materiais dos interesses dos atores – geopolíticas ou econômicas – são insuficientes para explicar essas variações. Isso porque as percepções materiais e instrumentais são profundamente influenciadas pela visão desses atores do processo político da União Europeia. Assim, a dimensão do euro não se restringe à questão dos custos de transação ou estabilidade cambial, mas está extremamente relacionada com a concepção política do processo de integração.

Além de ser uma etapa lógica da continuidade do Mercado Único, o euro seria a solução para a crescente interdependência econômica intercomunitária e aos desafios da globalização. A complexa estrutura institucional em que a UEM se ancora fornece mecanismos que eliminam os custos das transações, incrementando o fluxo de investimentos, e assegurando a estabilidade cambial, considerada

fundamental à estabilidade economia. A promoção da UEM seria economicamente lógica e atuaria como um motor do processo de integração, consolidando-o.

Contudo, criticam os construtivistas, mesmo que enfoque apenas os aspectos econômicos do projeto da União Econômica e Monetária, cuja consolidação se representa na moeda única, seus benefícios são questionáveis. Mesmo entre economistas neoliberais não há um consenso sobre os méritos de uma união monetária sem o estabelecimento prévio de uma união política ou política econômica comum. A falta de clareza sobre o modelo de UEM, em termos econômicos, leva a crer que esta escolha se fundamenta muito mais em decisões políticas do que econômicas. Isso não significa que os políticos não utilizaram argumentos econômicos para promover a UEM, mas indica sua extrema correlação com as preferências políticas (RISSE *et al*, 1999).

4.2.5 UEM: Uma construção neoliberal

Dentre as teorias apresentadas, pode-se perceber que a pouca ênfase dada nos aspectos ideológicos e nos propósitos sociais da União Econômica e Monetária. Apontando essa lacuna, Wylie (2002: 69) desenvolve sua análise. Seu ponto de partida é a consideração de que o processo de integração está reestruturando a arena política europeia e criando uma estrutura institucional dentro de um novo paradigma. Ademais, ele envolve disputas ideológicas e o realinhamento das forças sociais. Nesse conflito vence o neoliberalismo, influenciando decisivamente as escolhas políticas nacionais.

Os princípios que fundamentam a União Europeia (liberdade de capitais, política monetária baseada no controle da inflação, redução do poder do Estado, por exemplo) respondem as necessidades do neoliberalismo já que criam maiores condições para a acumulação de capital, servindo à lógica do mercado.

Um dos pontos centrais do neoliberalismo é a separação entre economia e política. As análises históricas e teóricas do processo de integração europeu e da UEM feitas previamente neste trabalho permitem observar que este tem sido um ponto central incorporado ao modelo de integração. Contudo, contra-argumenta Wylie (2002:70) essa separação não existe. A concentração nas decisões econômicas exprime uma ideologia é faz parte de uma estratégia política de um grupo dominante. Ela reloca a balança de poder em favor do capital, atribuindo-lhe

maior poder para reorganizar a sociedade de acordo com suas necessidades.

No caso da União Econômica e Monetária isso fica evidente. O isolamento institucional das políticas econômicas no excessivamente independente Banco Central Europeu é um mecanismo para se promover novos arranjos estruturais na economia evitando as conseqüências políticas que se poderia sofrer caso houvesse um envolvimento maior dos Estados. Isso não é nada mais do que uma manobra política. Ademais, a escolha dos imperativos monetaristas para definir a política econômica e monetária também evidencia o neoliberalismo. Isso porque os ideais monetaristas são desenvolvidos por economistas da “nova direita” (neoliberais ou neoconservadores).

A predominância do neoliberalismo no processo de UEM deu-se a partir das oportunidades políticas geradas pela crise de Bretton Woods, na década de 70, quando as estratégias corporativas nacionais se demonstraram ineficazes para contê-la. A mobilidade de capital aumentou seu poder político e as responsabilidades da governança econômica foram atribuídas à esfera supranacional.

A supranacionalização das decisões econômicas foi fundamental à expansão dos preceitos neoliberais. Esse movimento permite que esses preceitos se difundam de modo mais eficaz e sejam implementadas inclusive nos Estados onde, por via apenas nacional, sofreriam maior resistência. Nesse sentido, as prioridades econômicas apontadas no Tratado de Maastricht significam a institucionalização em nível da União Européia daquelas prioridades que determinavam a política econômica de vários Estados, marcando a dominância de uns sobre outros.

A partir dessas observações, pode-se concluir que a UEM não é apenas um objetivo econômico. Sua dimensão é muito mais ampla. A UEM é um projeto político fruto da convergência das convicções neoliberais entre os governos dos Estados membros, o capital transnacional e as instituições supranacionais. Ao contrário do que possa parecer, o projeto de integração europeu tem um direcionamento claro, definido por uma ação consciente das elites políticas que o lideram conduzidas por convicções ideológicas.

Para Gill (1999:56), o processo de UEM está inserido num contexto global de liberalização, institucionalizadas na década de 90. Esses processos de institucionalização estão amplamente configurados por princípios constitucionalistas neoliberais, nomeado pelo autor de “novo constitucionalismo”. Esse novo

constitucionalismo é um meio de manter “política” fora do processo decisório sobre economia e, constitucionalmente e legalmente, assegurar os direitos à propriedade privada e a liberdade dos investidores (incluindo livre mobilidade de capital) em uma escala mundial. Isso também envolve a busca por um “tipo” de política macroeconômica (isso é, política de baixa inflação) e a imposição de uma disciplina de mercado para o Estado e o trabalho. Interesses financeiros são o centro desse novo contexto que se aplica na UE com a UEM. Isso explica o fato do BCE ter como prioridade o controle da inflação e não a luta contra o desemprego e sua independência, por exemplo. De acordo com a ortodoxia econômica neoliberal dominante, todas essas medidas agem como garantia de credibilidade perante os investidores privados e, especialmente, grandes investidores institucionais e fundo *hedge* no mercado de capitais.

Wylie (2002: 87-89) conclui afirmando que a razão para a dominância de uma agenda neoliberal continuar é que as medidas alternativas não estão bem detalhadas no processo de integração europeu. Os acordos sociais, por exemplo, apontam somente seus princípios gerais, sendo apenas simbólicos.

EMU can be seen as a supranational institutionalization of neo-liberal discipline. the European socio economic order being constructed thus subordinates the European region (including eastern Europe) to the exigencies of the global competition and hence the interests of goal transnational capital. (..) with regard to a renewed opposition on the part of social democratic forces, the problem continues to be how to organize the social base of labour and other social groups that bear the cost of neo-liberal competitiveness at a European level. The project of EMU still harbours a dialectic potential. As the social costs of the neo liberal discipline, such as persistently high unemployment, provoked social unrest, a more substantive embeddedness of the European project might still be called for. The struggle therefore is still open. (VAN APELDOORN, 1999: 243)

Observando as argumentações das diversas teorias, é possível partilhar da opinião de Verdun (2002: 10-11) de que não há uma única teórica capaz de explicar o processo da UEM em sua totalidade. Isso porque traçam suas análises a partir de seus recortes, deixando propositalmente de lado os aspectos que consideram menos relevantes. A opção por uma ou mais teorias depende do nível de análise do estudo a ser desenvolvido. No caso da União Econômica e Monetária não é diferente. Assim, quando se pretende adotar uma perspectiva mais ampla e analisá-la a no contexto da integração europeia, como se propõe esse trabalho, é prudente

adotar uma abordagem eclética. A afirmação de Collard-Wexler (2006) de que *“theories cannot be proved or disproved; they can only be shown to be more or less useful”*, parece mais do que oportuna.

Considerações Finais

Acompanhando sua trajetória histórica, percebe-se que o regionalismo não é uma característica exclusiva do sistema internacional contemporâneo. Ao contrário. As primeiras manifestações de regionalismo estavam baseadas na proximidade geográfica e no uso da força, ligadas às questões de *hard power*. A partir do século XIX, sobretudo com a revolução industrial, esses elementos deixaram de ser tão cruciais. O regionalismo ampliou seu escopo às questões relacionadas ao comércio e à economia, ocorrendo de modo voluntário entre as partes. Essas características se fazem presente no atual regionalismo, conceituado como a “nova onda” ou “novo regionalismo”, no qual estão inseridos processos como o Mercosul e a União Européia. Eclodindo com o renascimento do regionalismo após duas Guerras Mundiais que estagnaram quaisquer tentativas de integração, o “novo regionalismo” está ancorado aos processos de redemocratização e de descentralização do sistema internacional, promovidos com o fim da Guerra Fria. Sem as regras ditadas por uma ordem bi-polar e com estruturas políticas democráticas, os Estados passaram a gozar de maior liberdade e necessidade de se articular, assegurando seu reposicionamento nessa nova ordem. Do ponto de vista econômico, o modelo capitalista deixou de se apresentar como uma oposição homogênea ao modelo socialista. As diferenças entre os modelos capitalistas foi explicitada. A saída para se manter certa coesão e reduzir a vulnerabilidade à concorrência internacional foi o multilateralismo. Associado à práticas protecionistas, em algumas ocasiões ele se mostrava inviável. O regionalismo econômico foi percebido como uma boa estratégia, já que garantia a cooperação, mas, ao mesmo tempo, permitia estabelecer critérios que restringiam seus membros à um grupo de Estados que produziam vantagens mútuas. Nessas premissas, estão baseados os atuais modelos de integração regional.

Observando as diversas facetas que o regionalismo apresentou ao longo da história, podemos partilhar das concepções conceituais que atribuem menor importância ao elemento geográfico em sua definição. Assim, as dimensões analíticas das percepções partilhadas, do construtivismo social e da agência, parecem mais pertinentes, já que o conceituam a partir dos vínculos de diversa natureza e dos processos de socialização que desencadeiam a coesão regional entre os atores. Evidentemente, esses processos não ocorrem no mesmo teor. Isso

possibilita a fragmentação de seu conceito em diversas categorias, como o fez Hurrell (2000: 39-45). Talvez essa seja uma ferramenta útil ao seu estudo, já que restringe as comparações entre os diversos modelos à alguns aspectos, respeitando a especificidade de cada um.

A partir da discussão conceitual, entramos no debate teórico. Surgidas a partir da década de 50, as teorias procuraram explicar não apenas as origens do regionalismo, mas como ele está correlacionado e acompanha as mudanças no sistema internacional. Apresentando os três grupos de Hurrell (2000: 46-54), percebe-se a heterogeneidade dos recortes. Priorizando em sua análise os Estados, as teorias do primeiro grupo procuraram explicar como o regionalismo está relacionado ao impacto das mudanças externas nesses atores, sendo uma resposta ao aumento da interdependência global. Podendo ser uma anomalia do sistema internacional, como percebe o (neo) realismo, ou não. Mas são excluídos outros importantes atores e a dimensão regional da interdependência. É justamente nesses elementos que o segundo grupo focou sua análise. Nele, encontramos teorias que são grandes expoentes do estudo da integração regional. O (neo) funcionalismo dá sua maior contribuição com o conceito de *spillover*. Ele é o mecanismo através do qual a integração em determinado setor, provocada pela percepção de benefícios estratégicos, pressiona a sua expansão para outra área. Já o institucionalismo enfatiza a necessidade do caráter voluntário do regionalismo e o papel das instituições intergovernamentais à sua manutenção. Por fim, o construtivismo destaca o papel de fatores como normas e identidades na formação de uma região e na sua integração. Essas são explicações muito pertinentes, mas, assim como as teorias do primeiro grupo, dão pouca relevância à questão dos interesses domésticos dos atores e de como o regionalismo pode surgir não apenas como uma resposta à influências externas (globais ou regionais). As teorias da convergência, do terceiro grupo, procuram justamente perceber a integração como uma concepção a partir da visão e da estratégia política interna dos Estados. Em contra-partida, dá menor relevância aos fatores externos. Face à essa complementaridade das várias teorias apresentadas, não se pode excluir a validade de nenhuma delas ao estudo do regionalismo.

Essa compreensão ampla permitiu romper com o isolamento da integração europeia, situando-a dentro do “novo regionalismo” e de toda a discussão teórica que o envolve. O processo europeu é um exemplo clássico de integração regional

que já vinha sendo esboçado há muito tempo. O fim da segunda-guerra foi o contexto ideal para que essas idéias se desenvolvessem. As aspirações de criar uma Federação Européia ou uma União Política foram a base das primeiras propostas. Mas o clima de hostilidade e a desconfiança entre Estados impedia qualquer real consolidação nesse sentido.

Em contra partida, havia a necessidade latente de se re-construir e de aplacar a possibilidade de novos conflitos. A integração permanecia a melhor solução. Os Estados Unidos, nova potência desse cenário, procuraram fortalecer seu maior mercado e afastar a possibilidade de uma influência soviética nos países do oeste europeu, instituindo, com o Plano Marshall, um programa de ajuda econômica à Europa e criando uma organização intergovernamental para sua gestão, em 1948 – a OCEE. Esse poderia ser o início de um processo de integração autônomo e mais abrangente, mas a relação conturbada entre a França e a Alemanha não o permitiu. Percebeu-se, que esse era o aspecto central para qualquer desenvolvimento da integração na região.

A solução para esse litígio veio com a dissolução de um problema que de longa data abalava essa relação: a questão da produção do carvão e do aço, sobretudo na região de Ruhr. Jean Monnet elaborou a idéia de submeta-la à gestão de uma organização supranacional. A proposta foi apresentada por Robert Schumann e gerou o Tratado de Paris, que instituiu a Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA), em 1951. A importância dessa relação para o início da integração deixou clara a preponderância desses dois Estados no processo. Além disso, indicaram-se os interesses de cada um. A França procurou atrelar sua economia à alemã e submeter o seu vizinho à maior influência externa, enquanto a Alemanha buscava recuperar sua imagem após a Segunda Guerra, promovendo sua integração aos demais Estados do continente.

O sucesso da CECA levou à criação de duas outras Comunidades (CEE e Euratom), em 1957, contando com os mesmos seis membros (Alemanha, Bélgica, França, Holanda, Itália e Luxemburgo). Além de ampliar a integração ao setor da energia atômica, previa-se a criação de um Mercado Comum. As décadas de 60 e 70 foram marcadas por avanços e retrocessos. Em 1973 as Comunidades receberam três novos membros (Dinamarca, Irlanda e Reino-Unido). A relutância do governo francês com relação à cessão de parcela de sua soberania ficou clara nas diversas ocasiões em que De Gaulle procurou impor seu modelo de integração.

Ademais, a adesão do Reino Unido, cético com relação ao processo, marcou a pressão para uma integração em outra velocidade.

A integração europeia foi re-impulsionada na segunda metade da década de 80, com o Ato Único Europeu. Na ocasião, ela já contava com mais três membros (Grécia, Portugal e Espanha). Mas foi com o Tratado de Maastricht (Tratado da União Europeia), que o processo passou por sua maior transformação. Firmado em 1992, o Tratado instituiu a União Europeia, nome que leva a nova estrutura atribuída à integração. O modelo está ancorado em três pilares, um supranacional e dois intergovernamentais, que ampliou a área de competência das políticas comunitárias, adotando importantes medidas como a criação da União Econômica e Monetária.

O Tratado foi revisto em duas ocasiões: Amsterdã (1997) e Nice (2000), logo após o quarto processo de alargamento da União Europeia, em 1995, quando aderiram a Áustria, a Finlândia e a Suécia. As mudanças promovidas por esses dois tratados não tocaram nas questões centrais sobre o sistema de votação e a definição mais clara das atividades dos dois pilares intergovernamentais. Como de costume, essas decisões foram adiadas para uma próxima conferência intergovernamental. Mesmo assim, a União Europeia deu um ambicioso passo, incorporando dez novos membros em 2004. A adesão de Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e República Tcheca, desafiam não apenas por ser o mais numérico processo de alargamento, mas, sobretudo por suas características. Soma-se a esse grupo a Bulgária e a Romênia, a partir de 2007.

A União Europeia tomou algumas medidas para adaptar suas instituições a esses doze novos membros e garantir sua participação equilibrada no processo. Em contra-partida, os Estados incorporaram o *acquis* e promoveram as mudanças necessárias em suas instituições e políticas para se adequar aos critérios impostos à sua entrada. Mas ainda é cedo para julgar o curso desse processo. Convém observar em que medida a União Europeia superestimou sua capacidade e quanto mais poderá adiar a reforma de suas instituições. Do ponto de vista dos Estados, é interessante acompanhar se eles realmente conseguirão assegurar que as reformas feitas permanecerão em médio e longo prazo e com se adequarão ao *acquis*, visto que o processo de integração até sua adesão havia sido feito por e para Estados com características tão distintas das suas.

Um aspecto sempre presente do processo de integração europeu é a

combinação de sua ampliação com seu aprofundamento. Enquanto esses novos membros eram recebidos, discutia-se o Tratado Constitucional. Paralisada por dois anos, após a maioria dos franceses e dos holandeses a rejeitarem, a proposta ressurgiu nas discussões do Conselho Europeu de junho de 2007. A saída encontrada foi a de elaborar um novo Tratado, a partir das exigências feitas por cada Estado. A proposta final ainda não foi acordada, mas sabe-se que serão retirados alguns dos elementos considerados polêmicos. Para solucionar o seu maior problema, a ratificação, as sugestões são de evitar a realização de plebiscitos, fazendo-o apenas nos casos em que a constituição nacional o obriga. Essa pode ser uma idéia mais eficiente para promover sua ratificação, mas não tão democrática. Resta saber como a população a aceitará e como ela, se realmente implementada, afetará a já persistente e pertinente crise democrática de Bruxelas.

A complexidade desse processo de integração permite compreender o fascínio que vem exercendo na academia, sobretudo a partir da década de 60. A primeira dificuldade que se enfrenta é em conceituá-lo. Sem precedentes, a União Européia é um fenômeno único, o que levou alguns a lhe atribuir o termo *suus generis*. O fato é que nem mesmo ela se define de forma clara (UNIÃO EUROPÉIA, 2005). Nugent (2004) procurou comparar suas características com aquelas das atribuídas às organizações internacionais e às federações, dois conceitos que comumente são relacionados à integração européia. O resultado foi que, mesmo que partilhem alguns elementos, a União Européia não pode receber nenhuma dessas conceituações. Sua singularidade torna insuficiente a aplicação de qualquer conceito pré-existente e fato de ser um processo em curso e em constante mutação torna essa tarefa ainda mais árdua. Dentre as definições sugeridas, um bom ponto de partida é trabalhar com a idéia de que ela seja uma organização transnacional (MALAMUD E SCHIMITTER, 2006) ou um sistema político não plenamente desenvolvido (WALLACE, 1994: 273).

Mesmo na impossibilidade de conceituá-la satisfatoriamente, há inúmeras tentativas de explicá-la. Embora tendo uma função mais ideológica do que teórica no processo de integração, numa abordagem preliminar, a União Européia é associada às idéias do federalismo. Mas a primeira teoria que se dedicou ao processo de integração foi o funcionalismo. Criada por Haas, na década de 60, ela foi reformulada por Lindenberg e Scheingold, dando origem ao neofuncionalismo. Rompendo com o determinismo de Haas que não conseguiu explicar os retrocessos

do processo, o neofuncionalismo associa o conceito de spillover aos agentes e mudanças sociais, a integração é vista como uma decisão consciente e voluntária dos atores e o spillover como um processo que pode ser interrompido.

Criticando o neofuncionalismo, o Intergovernamentalismo partiu da premissa realista de que os Estados são os atores principais e julga a integração no contexto das mudanças globais. Moravcsik, o principal expoente do Intergovernamentalismo liberal considera também considera os Estados como os elementos mais relevantes, mas destaca a influência que sofrem de fatores domésticos. A integração ocorre à medida que os Estados a percebem como instrumento potencializador de seu poder, havendo uma preponderância dos interesses econômicos no determinante de suas preferências.

Assumindo diversas formas, o Institucionalismo deixa relativamente de lado o enfoque na influência das preferências e dos interesses na formação da integração e se dedica à explicação de seu funcionamento e, como o nome sugere, de suas instituições.

O construtivismo também foge de uma análise centrada nos Estados. Ao contrário, ele critica as teorias racionais e considera fundamental o enfoque em todos os atores. As suas preferências e identidades são moldadas de acordo com a realidade em que estão inseridos.

Considerada extremamente recente, a teoria do *Policy Networks* (redes políticas) considera a União Européia enquanto processo político como policêntrica e eclética. Julgando que a governança moderna não é hierárquica e que as políticas são o resultado da combinação dos interesses e das influências de vários atores, ela conclui que não é possível determinar um padrão político único para o processo europeu. Para compreendê-lo é preciso desagregar as áreas políticas. A última teoria apresentada, a *multilevel governance*, considera que o processo de integração envolve barganhas intergovernamentais, influenciadas pelos interesses dos vários atores, refutando a idéia de que Estados detêm a competência decisória exclusivas. O seu foco analítico está nas instituições supranacionais e nos atores subnacionais. A atribuição de competências ao plano comunitário ocorre de modo voluntário a partir do cálculo dos benefícios que gera, onde a opinião do eleitorado e o contexto dos partidos políticos são algumas de suas variáveis.

Compreendendo o processo de integração europeia e como ele se insere no debate sobre o regionalismo, a segunda parte do trabalho foi desenvolvida a partir

de um recorte específico, tratando da União Econômica e Monetária (UEM). Analisando três casos precedentes de integração monetária, percebe-se a relevância de objetivos políticos e o fracasso da estratégia de fundá-las em bases de cooperação voluntária.

Após a Segunda Guerra, a cooperação monetária ressurgiu na agenda europeia. Na impossibilidade de promovê-la de modo independente, ela foi atrelada ao processo que instituiu as três Comunidades. No início da década de 60, a crise do sistema de Bretton Woods tornou explícita a necessidade de uma efetiva coordenação das políticas monetárias. O Relatório Barre (1969) e o Plano Werner (1970) elaborados por iniciativa da Comissão Europeia e do Conselho de Ministros colocaram a UEM como prioridade do processo de integração. Embora os Estados concordassem em sua realização, a partir desse momento as diferentes concepções com relação à sua forma passaram a ser o ponto principal de seu debate, até sua consolidação.

O Plano Werner, que propunha a instituição da UEM em três etapas, nunca foi posto em prática. Enquanto isso, a crise mundial se agravava. As moedas europeias eram pressionadas e flutuavam, desestabilizando as taxas cambiais. O impacto no processo de integração era direto, já que esse cenário ameaçava a PAC e a realização do mercado comum. Em 1972 foi criada uma margem fixa de flutuação cambial intracomunitária, a chamada “serpente”. Apesar das intervenções para manter a margem, o mecanismo não conseguiu evitar o fluxo contínuo de entrada e saída das moedas nacionais de sua estrutura. Logo em seu primeiro ano, a “serpente” se demonstrou ineficaz.

Em 1979, por iniciativa da França e da Alemanha a integração monetária foi efetivamente retomada com a instituição do Sistema Monetário Europeu (SME). Baseado no mecanismo de taxa cambial (MTC) e na unidade monetária europeia (ecu), seu objetivo era de incrementar a coordenação das políticas econômicas nacionais, promovendo a estabilidade monetária através do controle da inflação. Esse era justamente o elemento central da política monetária alemã. Sua aceitação pelos demais Estados deu margem ao incremento da influência da Alemanha na determinação do processo de UEM.

O sucesso do SME e a eminente realização do mercado comum marcaram o clima de otimismo com relação à UEM característico do final dos anos 80. Em 1989, a Comissão elaborou o “Relatório sobre a União Econômica e Monetária”. O

Relatório de Delors, como ficou conhecido, propunha a sua realização em três etapas, culminadas com a adoção da moeda única e amparadas por arranjos institucionais, como a criação do Sistema Europeu de Bancos Centrais. Apoiado pela maioria dos Estados, com a oposição do Reino Unido, a proposta de UEM foi discutida em Conferência Intergovernamental e incorporada ao Tratado de Maastricht (1992). Além de definir os prazos para as três etapas, o Tratado também explicitou os critérios de convergência a serem obedecidos para a adoção da moeda única. A União Econômica e Monetária tornava-se realidade, ao menos para dez de seus doze membros. Isso porque a Dinamarca e o Reino Unido condicionaram a ratificação do Tratado à inclusão de uma cláusula de *opting-out* que os isenta de adotar o euro.

As três etapas seguiram o curso programado e, em 2002, a UEM se consolidava com a adoção da moeda única por doze Estados-membros. O seu primeiro processo de ampliação da zona do euro ocorreu em janeiro de 2007, com a adesão da Eslováquia, um dos doze novos membros obrigados a fazê-lo.

O desenvolvimento desse processo foi marcado pela atuação predominante de alguns atores. Entre os Estados-membros, a França e a Alemanha foram os maiores protagonistas. Assegurando a legitimidade necessária, a Comissão Européia foi importante para manter o tema na pauta das negociações no âmbito comunitário.

Desde o início do processo de integração, a França explicitou sua concepção de promovê-la a partir da intervenção estatal na economia e na equalização da competitividade entre os Estados-membros. A cessão de soberania à esfera comunitária era vista com ressalvas, mas a integração era apreciada, especialmente por se constituir num instrumento de controle sobre a Alemanha. Internamente, o apoio à cooperação monetária não era consensual, mas se justificava pela necessidade de conter as crises do franco francês e a hegemonia monetária Norte-Americana. O governo de Pompidou que sucedeu De Gaulle mudou a posição oficial da França e passou a apoiar explicitamente a UEM, já que reforçaria seu governo, dando uma resposta à crise monetária internacional e asseguraria a participação da Alemanha na integração. Mas o contexto econômico era desfavorável e os custos políticos altos demais para promover as mudanças necessárias que possibilitassem a convergência das economias nacionais.

Com o governo de Giscard, a partir de 1974, a economia francesa foi

redirecionada. Os princípios de controle de preços e de gastos públicos passaram a nortear a política monetária, aproximando-a daquela alemã. O interesse pela cooperação (e não união) monetária também era partilhado pelo governo alemão e, em estratégia conjunta, os dois governos lançaram o Sistema Monetário Europeu. Giscard e Barre conseguiram assim apoio externo ao seu plano de mudanças econômicas, reduzindo o seu custo político doméstico.

Os primeiros anos de seu governo (1981-1988), foram marcados pela adoção, sem sucesso, de novas diretrizes monetárias e pela indefinição de sua posição com relação à UEM. A partir de 1983, tudo mudou. A França adotou uma política monetária mais liberal e explicitou seu interesse na promoção da integração econômica e monetária. As razões à esse apoio são relacionadas ao poder regional. Para Moravcsik (1998:273) a preponderância era das questões econômicas. Internamente, o apoio à UEM não era consensual. A divisão das opiniões se traduziu com o “*petit ou*” ao Tratado de Maastricht.

Avaliando o desenvolvimento da UEM a partir dos governos franceses, fica evidente o teor político do projeto. Em comum, todos o utilizaram com uma espécie de “alíbe” à promoção de reformas econômicas impopulares. Tanto que, na proximidade dos períodos eleitorais, suspendia-se essas mudanças e o apoio francês à integração se retraía. Do ponto de vista de sua política externa, a UEM perseguida como forma de atrelar o franco ao poderoso marco alemão, contra a hegemonia do dólar norte-americano no sistema financeiro internacional e assegurar a participação da Alemanha na integração. Até então, tudo indica que a União Econômica e Monetária de fato respondeu à essas expectativas.

As motivações iniciais da Alemanha na promoção da UEM estão associadas à sua política externa pós-guerra e nas preocupações de Adenauer com sua reconciliação com a França e a segurança européia. A integração regional era a estratégia adotada. Com a instabilidade monetária européia e as ameaças à integração decorrentes da crise financeira internacional, o governo de Brandt colocou a integração monetária como prioridade política alemã. Esse movimento estava associado às questões geopolíticas, mas também àquelas econômicas. Parcela significativa da economia alemã estava baseada nas exportações e a estabilidade cambial era pré-requisito. Com o colapso de Bretton Woods, as iniciativas unilaterais da Alemanha em conter as pressões sobre o marco se tornaram ineficazes. Era preciso uma coordenação monetária regional.

Internamente, as posições se dividiam entre aqueles que defendiam uma tarifa externa fixa para o marco alemão, mesmo às custas do aumento da inflação, e aqueles que priorizavam a estabilidade de preços, como o *Budensbank*. Como resultado do balanço entre esse dois grupos, a Alemanha adotou a posição “economista” no processo da UEM.

Enfrentado a crise da “serpente”, Schmidt iniciou seu governo, em 1974, com a ciência de que a falta de um sistema cambial estável novamente ameaçava a PAC, colocando em risco a relação Franco- Alemã. Assim, uniu-se à França no apoio à proposta da Comissão em criar o SME. O *Budensbank* e o Ministério das Finanças e da Economia, que tradicionalmente resistiam à UEM, apoiaram o Sistema com a condição de que o marco e a política monetária alemã fossem suas referências.

O início da década de 80 foi marcado pelo governo de Kohl. Junto com o Ministro das Relações Exteriores, Genscher, ele re-associou à UEM às questões de política externa, percebendo-a como forma de obter a integração política. Aliando-se a Mitterrand, Kohl apoiou a criação do Comitê de Delors. Mesmo opondo-se à UEM, o *Budensbank* participou de sua negociação e conseguiu, num jogo de barganha, assegurar que a adoção de seu modelo de integração monetária.

Durante as Conferências Intergovernamentais que prepararam o Tratado da União Européia, Kohl deixou claro seu maior interesse na promoção da união política, ameaçando bloquear as negociações caso as duas CIG (UEM e UP) não fossem desenvolvidas em igualdade. Percebendo a impossibilidade que isso ocorresse, ele mudou sua opinião.

No âmbito da preparação da UEM, a choque entre as propostas francesa e alemã colocou em risco um acordo. Assim, paralelamente às negociações no plano comunitário, a França e a Alemanha se reuniram bilateralmente para encontrar uma solução. Assim, pode-se chegar a um acordo. O Tratado de Maastricht foi firmado e a UEM lançada.

Domesticamente, o Tratado levantou críticas e maiores oposições por parte do *Budensbank* e do Ministério das Finanças e da Economia. Isso porque, embora estabelecesse os critérios de convergência para que os países adotassem a moeda única, não era fixado nenhum mecanismo que garantisse sua continuidade. Assim, Waigel propôs a adoção do Pacto de Estabilidade, criando instrumentos de controle dos membros da zona do euro. A medida tranqüilizou um pouco oposição, que se preocupava com a comunitarização das políticas monetárias.

A preocupação com o modelo econômico atribuído à UEM e o forte valor do marco frente às demais moedas nacionais da União Européia, garantiram a influência alemã na sua definição. Os critérios de convergência, a estrutura independente e o objetivo da manutenção de preços do Banco Central Europeu refletem a política monetária e econômica alemã. Assim, pode-se considerar a UEM como uma transposição ao plano comunitário do modelo alemão.

Analisando sua participação, conclui-se que explicação dos interesses da Alemanha na UEM está baseada tanto nos elementos geopolíticos (a promoção da integração européia e a retomada de suas relações amistosas com a França) e econômicos domésticos. Cada um desses aspectos era amparado por diferentes atores e sua influência na determinação da participação alemã se alternava de acordo com o governo e com o contexto. Assim, uma análise centrada em apenas um desses aspectos seria incompleta. Independente das suas motivações, é inegável o papel protagonista da Alemanha ao longo de todo o processo da UEM, estimulando-o e o definindo.

A Comissão Européia foi responsável pela incorporação da UEM no âmbito comunitário. Como órgão executivo, ela participou das diversas negociações e formulou propostas e relatórios encaminhados, cuja adoção dependia do Conselho. Acompanhando a crise no sistema financeiro internacional, logo na década de 60 ela elaborou planos de ação que promovessem a cooperação monetária. As primeiras propostas foram consideradas ambiciosas demais.

Em 1969, o Relatório Barre relançou a idéia dos planos anteriores, mas procurou dotar a Comissão de competências mais claras nessa área e prever medidas de curto e médio prazo. O documento representava a conciliação entre os “monetaristas” franceses e os “economistas” alemães. Com o fracasso do Plano Werner e as avaliações negativas do processo expostas pelo Relatório Marjolin, ambos gerados no seio da instituição, em 1977, o presidente da Comissão, Jenkins, fez um discurso caloroso em favor da UEM, procurando relançá-la. A tentativa não alcançou o objetivo desejado e deixou claro que esse seria um processo fundamentalmente dependente do interesse dos Estados. Exclusão da participação da Comissão na formulação do SME reforça essa hipótese.

Reunindo os chefes de Estado e de Governo, o encontro do Conselho Europeu de 1988 expressou o interesse em envolver as instituições comunitárias nas negociações da UEM. Foi solicitado que a Comissão a organizasse. O resultado

foi o Comitê Delors que procurou um acordo entre as posições dos atores, gerando, após muitas polêmicas, um modelo consensual de UEM. Para Verdun (1999: 325) o Comitê pode ser considerado como uma comunidade epistêmica que atuou nesse processo “abaixo” da disputa política entre os membros da Comunidade.

Antecedendo as CIG que geraram Maastricht e ciente que a atribuição de um caráter político ao projeto levantaria maiores polêmicas, a Comissão trabalhou com o argumento de que a UEM seria “apenas” um instrumento que favoreceria o mercado comum. “Um mercado, uma moeda”, era o lema. Durante as preparações de Maastricht a Comissão teve uma participação limitada. Após o Tratado, os trabalhos da instituição passaram a ter caráter mais técnico, preparando a implementação das três fases da UEM.

Para Moravcsik (1998: 205 e 397), o papel da Comissão foi extremamente limitado. Já Andrew (2000: 22-23), considera sua atuação importante. Mesmo que as decisões finais fossem de competência exclusiva dos Estados, a Comissão foi fundamental para assegurar a continuidade desse processo, mobilizando e mediando a participação dos diversos atores envolvidos.

Concluindo esse trabalho, são apresentadas algumas explicações teóricas sobre a UEM. Para o realismo, os Estados são atores racionais egoístas e tendem a reforçar a cooperação como resposta às ameaças ao seu poder. A teoria do *voice opportunities* reforça essa argumentação, explicando que as economias mais fracas procuraram se integrar àquela Alemã como alternativa a uma possível submissão ao predomínio do marco alemão. Aplicando o conceito de *spillover*, o neofuncionalismo fundamenta a idéia da Comissão de “um mercado, uma moeda”, afirmando que a integração comercial gera nos atores a percepção da necessidade de expandi-la à outras áreas a fim de otimizar seus ganhos.

Para o intergovernamentalismo, a criação do Sistema Monetário Europeu a partir da iniciativa dos Estados, exemplifica a validade de sua teoria de que a integração resulta não no desejo de criar uma estrutura supranacional, mas sim na barganha dos poderes relativos nacionais. O favorecimento da proposta alemã, por deter maior poder (monetário) reforça ainda mais essa idéia. A argumentação construtivista critica as teorias que analisam a UEM a partir dos interesses objetivos dos atores, isso porque, nessa perspectiva, ela seria economicamente lógica e não enfrentaria tanta oposição.

Deixando essas teorias que tradicionalmente fazem parte das Relações

Internacionais, Wylie (2002: 69-70) apresenta sua análise. Considerando o processo de integração reconfigura a arena política européia, favorecendo o neoliberalismo, ele vê a UEM como parte desse projeto. Assim, ela seria um projeto político fruto da convergência das convicções neoliberais entre os governos dos Estados membros, o capital transnacional e as instituições supranacionais. Gill (1999: 56), a UEM faz parte do que ele chama de "novo constitucionalismo". Ela seria um meio de manter "política" fora do processo decisório sobre economia e, constitucionalmente e legalmente, assegurar os direitos à propriedade privada e a liberdade dos investidores (incluindo livre mobilidade de capital) em uma escala mundial. Isso também envolve a busca por um modelo política macroeconômica liberal, baseado na estabilidade de preços e na imposição de uma disciplina de mercado.

Esse trabalho, permitiu perceber como o processo de integração europeu acompanha a tendência do "novo regionalismo" em priorizar a integração a partir de questões comerciais e econômicas. Ao mesmo tempo, a União Européia inova, criando uma integração estreita entre seus vinte e sete membros, que ultrapassa essas questões. Nesse caso, o conceito de *spillover* pode ser empregado com sucesso na compreensão do contínuo curso de ampliação das competências comunitárias. Mas, mais do que uma funcionalidade, a integração atende às demandas domésticas de seus atores, entendidos não apenas como os Estados, à medida em que vêem o seus interesses melhor representados através desse processo. Explica-se o porquê de tantos países candidatos.

Enquanto se discute um Tratado Constitucional, que seria o indício de uma União Política, a União Econômica e Monetária representa a última e mais avançada etapa da integração européia. Rompendo com os vícios de percebê-la essencialmente sobre a ótica das Ciências Econômicas, uma análise sobre a perspectiva das Relações Internacionais possibilitou compreender suas outras dimensões.

A UEM tem uma natureza política, diretamente relacionada ao interesse e poder dos diversos atores que participaram de seu processo. Focando o estudo no papel de três atores, evidenciou-se a preponderância e o jogo de barganha entre o poder de alguns Estados na sua criação. Desde o princípio, o processo de integração foi marcado pela preponderância da relação entre a França e a Alemanha. No caso da UEM não foi diferente. Além de perceber um processo político desequilibrado em relação à representatividade de todos os vinte e sete

membros, pode-se concluir que os Estados conduzem a tomada de decisões no âmbito da integração. Foram motivados por seus objetivos domésticos, econômicos e políticos, e por seu interesse e compromisso com a integração que a UEM se concretizou. Apenas os esforços da Comissão Europeia não bastariam.

Agora como política comunitária, no âmbito do primeiro pilar, esses Estados ainda procuram assegurar sua interferência na UEM. A discussão na escolha do presidente do Banco Central Europeu ilustra essa idéia. Pode-se sugerir que, quando a integração envolve uma questão tão ligada à soberania nacional, há maior resistência em atribuí-la ao plano comunitário. Isso cria uma União Europeia em vários níveis, não apenas pelo diferente grau de envolvimento dos Estados na integração (e.g. *opting out*), mas também pelo distinto teor em que as políticas são comunitarizadas e atribuídas às instituições comunitárias. Tem-se indícios de como se procederá quando a integração avançar ainda mais. Um próximo trabalho poderia aprofundar essa questão.

A atualidade desse processo e a sua constante transformação torna difícil considerar alguma teoria como suficiente à sua explicação em todos os aspectos. Elas são complementares e sofrem com as mudanças do contexto da integração, adaptando-se ou se transformando em obsoletas. Esse desafio teórico se soma ao caráter único do processo de integração europeu e estabelece um convite à academia. Esse trabalho pretendeu contribuir, de alguma forma, à consolidação dos Estudos Europeus como uma área importante das Relações Internacionais no Brasil e deixa o convite para que novos trabalhos possam responder às perguntas aqui em aberto.

Figura 1

Mapa da União Europeia



Referências Bibliográficas

ANDREWS, D. **The European Commission as an agent for monetary integration.** Claremont: Scripps College, 2002.

ARCHICK, K. **The European Union's Constitution.** CRS Report for Congress, 11 July 2005.

ARTIS, M. **The Maastricht road to monetary union.** Journal of Common Market Studies, n.3, 1992.

BACHE, I.,GEORGE, S. **Politics in the European Union.** New York: OUP, 2001.

BALDWIN, A., WYPLOSZ, C. **The economics of European Integration.** Berkshire: MC Graw Hill, 2006.

BANCO CENTRAL EUROPEU(BCE) . **Convergence Report**, maio de 2006 (a).

____ . **Convergence Report**, outubro de 2006(b).

BEACH, D. **The Dynamics of European Integration.** Why and when EU institutions matter. New York: Palgrave, 2005.

BITTENCOURT, S. **O euro.** São Paulo: Publifolha, 2002.

BRUNILLA, et al. **The Stability and Growth Pact:** The architecture of fiscal policy in EMU. Palgrave: New York, 2001.

BUDENSBANK. **Euro 2002.** Information on the introduction of euro banknotes and coins. N.01, Julho de 2000.

CINI, M. **European Union Politics.** New York: OUP, 2005.

CLAYTON, W. GATT, The Marshall Plan and the OECD. In: Dinan, D. **Europe Recast.** A history of European Union. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2004.

CNN. **Denmark rejects single European currency.** 28 de setembro de 2000. Disponível em: <http://www.cnn.com>. Acesso em: 20 de janeiro de 2004.

COLLARD-WEXLER. **Integration under Anarchy:** Neorealism and the European Union. *European Journal of International Relations*, 12, 2006.

COMISSÃO EUROPEIA. **One market, one money.** An evaluation of the potential benefits and costs of forming an economic and monetary union. Bélgica, outubro de 1990.

_____. DG para Assuntos Econômicos e Financeiros: **Euro Papers.** Archive 1997-2002. 18 de julho de 2002.

_____. **A day for celebration and congratulation.** Discurso do Presidente José Manuel Durão Barroso. Welcome to the Euro celebration. Ljubljana, 15 de janeiro de 2007.

COMITÊ PARA O ESTUDO DA UEM. **Report for economic and monetary union in the European Community.** Luxemburgo, 12 de abril de 1989.

CONSELHO- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Report to the Council and the Commission on the realization by stages if economic and monetary union in the Community.** Luxemburgo, 8 de outubro de 1970.

CRAWFORD, M. **One money for Europe?** The economics and politics of the EMU. London: Macmillan, 1996.

CRIDDLE, B. **The French Referendum on the Maastricht Treaty:** September 1992. *Parliamentary Affairs*, n.46, 1993.

CRISTIANSEN, T. et al. **The social construction of Europe.** *Journal of European Public Policy*, 1999, 6 (5).

DEUTSCHE BUDENSBANK. **The changes to the Stability and Growth Pact.** Monthly Report, abril de 2005.

DINAN, D. **Ever closer union.** An introduction European integration. London: Macmillan, 1999.

_____. **Europe Recast.** A history of European Union. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2004.

DYSON, K. **Elusive union**: The process of economic and monetary union in Europe. New York: Longman, 1994.

DYSON, K, FEATHERSTONE, K. **The Road to Maastricht**: Negotiating Economic and Monetary Union. London: OUP, 2000.

FAWCETT, L. Regionalism in Historical perspective. In: FAWCETT, L., HURRELL, A. **Regionalism in World Politics**. Regional Organization and International Order. New York: OUP, 2000.

FOREMAN-PECK, J. **The UK and the Euro**. Politics versus economics in a long-run perspective. Disponível em: www.cf.ac.uk. Acessado em: 22 de janeiro de 2004.

GAMBINO, M., LANNUTTI, E. **Euro, la rapina del secolo**. Chi ha svoutato le tasche degli italiani, chi non ha saputo impedirlo. Roma: Editori Riuniti, 2003.

GILL, S. Knowledge, Politics and Neo-liberal Economy. In: STUBBS, R., UNDERHILL, G.(eds), **Political Economy and the Changing Global Order**. London: Macmillan, 1999.

GRIECO, J. **The Maastricht Treaty, Economic and Mnetary Union and the Neorealist Research Programme**. Review of International Studies, 1995, 21 (1): 21-40.

GRUBER, T., GRUNWALD, V. **The euro changeover in new member States**. A preview. Oesterreichische National Bank paper. Focus, 2005, 1.

GURTIS, J. **International Relations Theory and its Place in the Analysis of European Integration**. Term Paper. European University Viadrina Frankfurt. Master of European Studies, 2004.

HAAS, E. **The Uniting of Europe**: political, social and economic forces, 1950-57. Standford: Standford University Press, 1968.

HETTNE, B. **Beyond the new regionalism**. New Political Economy, 2005, 10 (4).

HEIPERTZ, M., VERDUN, A. **The Stability and Growth Pact**: Theorising a case in European Integration. Paper prepared for delivery at the Nineth Biennial International European Union Studies Association Conference. Austin, Texas, 31 de março a 2 de

abril de 2005.

HIX, S. **The political system of the European Union**. London: Macmillan, 1998.

HM TREASURY. **UK Membership of the single currency**: An assessment of the five economic tests. Assesment Report, 9 de junho de 2003.

____. **Euro Information**. The official Treasury Euro Resource. Euro area country information: France. 8 de julho de 2002. Disponível em: www.euro.gov.uk Acesso em 20 de abril de 2007.

____. **Euro Information**. The official Treasury Euro Resource. Euro area country information: Germany. 8 de julho de 2002 (b). Disponível em: www.euro.gov.uk Acesso em: 20 de abril de 2007.

HOWARTH, D. **The french road to european monetary union**. New York: St. Martin's Press, 2001.

HOFFMEYER, E. **The negotiations leading to the creation of the ECB**. In: DOSENRODE, S. Political aspects of the Economic and Monetary Union. The European Challenge. London: Ashgate Publishing, 2002.

HOSLI, M. **The euro**: a concise introduction to european monetary integration. London: Lynne Rienner Publishers, 2005.

HURRELL, A. Regionalism in a Theoretical perspective. In: FAWCETT, L., HURRELL, A. **Regionalism in World Politics**. Regional Organization and International Order. New York: OUP, 2000.

JABKO, N. **In the name of the Market**: how the European Commission paved the way for monetary union. Journal of European Public Policy, n.6, v.3, 1999.

JENSEN, C. Neo-functionalism. In: CINI, M. **European Union Politics**. New York: OUP, 2005.

JENKINS, R. **Europe's present challenge and future opportunity**. Jean Monnet lecture delivered by the right hon President of the Commission of the European Communities. Firenze, 27 de outubro de 1977.

JUPILLE, J.; CAPORASO, A.J. **Institutionalism and the European Union**: Beyond

International Relations and Comparative Politics. Annual Review of Political Science. 1999, 2.

KALTENTHALER, K. **Germany and the politics of Europe's money**. Durham: University of New York Press, 1998.

_____. **German interests in European Monetary Integration**. Journal of Common Market Studies, v.40, n.01, 2002.

KATZENSTEIN, P. **Regionalism in comparative perspective**, 2006.

KRUSE, D. **Monetary Integration in Western Europe: EMU, EMS and beyond**. Boston: Butterworths Inc., 1980.

LAURSEN, F. **Theories of European Integration**. Background paper for the Lecture "European Integration- What and Why?" Taipei: The Graduate Institute of European Studies, 2002.

LEACH, G. **The UK and the euro – better in than out?** Disponível em: <http://www.euro-know.org>. Acesso em: 13 de janeiro de 2004.

LESSA, A.C. **A construção da Europa**. A última utopia das relações internacionais. Brasília: IBRI, 2003.

LOUIS, J.V. **On cohesion and diversity: Sweden and the EMU**. Disponível em: <http://www.ui.se>. Acesso em: 08 de janeiro de 2004.

LUDLOW, P. **The making of the European monetary system: a case study of the politics of the European Community**. London: Butterworths, 1982.

MAES, I. **On the origins of Franco- German EMU controversies**. National Bank of Belgium, Working Paper/ Research Series, n.34, 2002.

_____. **Macroeconomic and monetary policy-making at the European Commission: from the Rome Treaty to the Hague Summit**. National Bank of Belgium, Working Papers- Research Series, n.58, 2004.

MAHOLY, H. **EU leaders scrape treaty deal at 11th hour**. Brussels: euobserver, 23 de junho de 2007.

MALAMUD, A. **Spillover in European and South America integration.** An assessment. Department of Social and Political Sciences. European University Institute. 2000.

MALAMUD, A., SCHIMMITER, P. **The experience of european integration and the potential for integration in Mercosur,** 2006.

MATHIEU, C., STERDYNIK, H. **Reforming the Stability and Growth Pact: breaking the ice.** Paper presented for the 20th Symposium on Banking and Monetary Economics, GDR Economie monétaire e financière – Université d'Orléans / University of Birmingham, Birmingham, junho de 2003.

MARTIN-DAS, J. **The European Monetary Union in a public choice perspective.** Cheltenham: Edward Eldegar Publishing Ltd.: 2002.

MARKS, G., HOOGHES, L., BLACK, K. **European Integration from the 1980s: Static centric vs multilevel governance.** Journal of Common Market Studies, 1996, 34 (3) 341-378.

MATTLI, W. **The logic of regional integration: Europe and beyond.** New York: Cambridge University Press, 1999.

MCCORMICK, J. **Understanding the European Union.** A concise introduction. New York: Palgrave, 2005.

MELLOWS- FACER, A . POTTON, E. **The euro background to the five economic tests.** Disponível em: <http://www.parliament.uk>. Acesso: em 13 de janeiro de 2004.

MILLER, V. EMU: **Views in the other EU Member States.** House of Common Library, Research Paper, n.39, 1998.

____ . **The danish referendum on Economic and Monetary Union.** Disponível em: <http://www.parliament.uk>. Acesso em: 13 de janeiro de 2004.

MILLER, V *et al.* **The swedish referendum on the euro.** Disponível em: <http://www.parliament.uk>. Acesso em: 13 de janeiro de 2004.

MORAVICSIK, A. **The choice for Europe.** Social purpose and State power from Messina to Maastricht. New York: Cornell University Press, 1998.

____ . **Is something rotten in the State of Denmark?** Constructivism and European

Integration. *Journal of European Public Policy*, 1999, 6.

NUGENT, N. **The government and politics of the European Union**. New York: Palgrave, 2004 (a).

____. **European Union enlargement**. New York: Palgrave, 2004(b).

OAKLEY, R. **New day for Europe**. CNN in depth special: Euro, 2002. Disponível em: www.cnn.com. Acesso em: 10 de maio de 2007.

PETERSON, J. **Policy Networks**. I.H.S Political Science Series, 2003, 90.

POLLACK, M. **Theorizing the European Union: International Organization, Domestic Polity or Experiment in New Governance?** *Annual Reviews of Political Science*, 2005.

RIFKIND, Malcon. **Britain: in Europe but not in euro**. Disponível em: <http://www.no-euro.com>. Acesso em: 08 de janeiro de 2004.

RISSE, T. (et al.) **To euro or not to euro: The EMU and identity politics in the European Union**. *European Journal of International Relations*, 1999, 5 (2)147- 187.

ROSAMOND, B. **Theories of European Integration**. New York: St Martin's Press, 2000.

ROSENTHAL, G. **The men behind the decisions**. Lexington: Lexington books, 1975.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. The state of war: Confederation as means to peace in Europe. In: VIOTTI, Paul & KAUPPI, Mark, **International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism and Beyond**. Boston: Allyn and Bacon, 1998.

SECRETARIADO DA COMISSÃO. **Commission Memorandum to the Council on the co-ordination of economic policies and monetary co-operation within the Community**, 12 de fevereiro de 1969.

SCHIMMELFENNIG, F. Liberal intergovernmentalism. In: WIENER, A., DIEZ, T. **European Integration Theory**. New York : OUP, 2004.

SCHMITTER, P. **Three neo-functions hypotheses about european integration.** International Organization, 1969, 23 (1) 161-166.

STALL, E.R. **European Monetary Union:** The German political – economic trilemma. Center for European Integration Studies, Discussion Paper n.45, 1999.

TAVARES, R. **The state of the art of regionalism.** The past, present and future of a discipline. UN- CRIS working paper, 2004, 10.

TSOUKALIS, L. **The politics and economics of european monetary integration.** London: Allen & Unwin, 1977.

UNGERER, H. **A concise history of european monetary integration.** From EPU to EMU. Westport: Quorum books, 1997.

UNIÃO EUROPÉIA. **Panorama.** O que é a União Europeia? Disponível em: www.europa.eu.int Acesso em 15 maio de 2005.

_____. **Institutional and Economic framework of the Euro.** Summaries of Legislation. Disponível em: www.europa.eu.int Acesso em 07 abril 2007.

VAN APELDOORN, B. The Political Economy of European Integration : Transnational Social Forces in the Making of Europe's Socio-Economic Order' In: STUBBS, R., UNDERHILL, G.(eds), **Political Economy and the Changing Global Order.** London: Macmillan, 1999.

VERDUN, A. **Europe's struggle with the global political economy :** a study of how EMU is perceived by actors in the policy-making process in Britain, France and Germany. Firenze: European University Institute, 1995.

_____. **The role of the Delors Committee in the creation of EMU:** an epistemic community? Journal of European Public Policy, n.6 v.2, 1999.

_____. **The euro:** European Integration theory and Economic and Monetary Union. Rowman & Littlefield, 2002.

_____. Economic and Monetary Union. In: CINI, M. **European Union Politics.** New York: OUP, 2005.

VERRILLI, A. **Diritto dell'Unione Europea**. Istituzione e politiche comuni. Napoli: Edizione giuridiche Simone, 2002.

WALLACE, W. Theory and practice in European Union: In: BULMER, S. SCOTT, A. **Economic and Political integration in Europe**: internal dynamics an global context. Oxford: Blackwell, 1994.

WYATT- WALTER. A. Regionalism, Globalization and World Economic Order. In: FAWCETT, L., HURRELL, A. **Regionalism in World Politics**. Regional Organization and International Order. New York: OUP, 2000.

WYLIE, L. EMU: a neoliberal Construction. In: VERDUN, A. **The euro**: European Integration theory and Economic and Monetary Union. Rowman & Littlefield, 2002.

WUNDERLICH, U. **Towards a more comprehensive conceptualisation of regions**: the new regionalism revised, 2006