

# Os processos de partilha da soberania na União Européia

## *The processes of sharing of sovereignty in the European Union*

DIEGO SANTOS VIEIRA DE JESUS\*

Rev. Bras. Polít. Int. 52 (2): 115-132 [2009]

### Introdução

William Wallace (1999, p.503-506, 521) identifica um “paradoxo” central no sistema político europeu ao longo da década de 1990: a governança tornou-se uma atividade multinível, intricadamente institucionalizada e marcada por processos que se sobrepõem e se inter-relacionam entre diferentes Estados e níveis acima e abaixo do antigo *locus* da soberania estatal; porém, a representação e a lealdade – elementos fundamentais na identidade do ator soberano – permanecem enraizadas nas instituições tradicionais do Estado. Muito da substância da soberania dos Estados membros da União Européia foi esvaído, mas o sentido de solidariedade, o foco da representação política e a prestação de contas em nível nacional ainda permanecem. Embora a soberania não tenha sido transferida para uma federação europeia que lembre um Estado, ela vem sendo congregada entre governos, negociada em comitês multilaterais e, em algumas situações, comprometida pela interferência mútua nos assuntos domésticos.

O objetivo do artigo é examinar por que, ao contrário do que afirma Wallace, não existe paradoxo entre o desenvolvimento de estruturas de governança multinível<sup>1</sup> e a permanência do Estado soberano como fonte de representação e de lealdade. Concebendo que a cessão de independência constitucional, a modificação da igualdade soberana e o comprometimento da autonomia econômica não se processaram de forma homogênea entre os Estados membros do processo de integração europeu, busco explicar as diferenças entre tais processos de partilha

\* Professor da Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – IRI-PUC-Rio (dsvj1408@terra.com.br).

1 O conceito de “governança multinível” remete à idéia de que a integração europeia é um processo de criação política em que a autoridade e a influência na formulação da decisão são partilhadas por níveis múltiplos de governo – subnacional, nacional e supranacional. Tal conceito não se opõe à visão de que as arenas e os poderes executivos estatais são importantes, mas sinaliza que o Estado não mais monopoliza a formulação de políticas ou a agregação de interesses domésticos, de forma a não ser mais a única interface entre as arenas subnacional e supranacional. Nesse sentido, as arenas políticas são interconectadas em vez de restritas ao interior dos Estados, e os atores subnacionais operam tanto na arena nacional como na supranacional, podendo criar associações transnacionais no processo (Marks et al., 1996).

da soberania dos países membros da União Europeia. Esse estudo será conduzido a partir da análise dos distintos processos de constituição social das identidades estatais com relação à ruptura da distinção entre assuntos internos e externos, à interferência nos assuntos domésticos dos outros Estados, à cessão de competências para instituições supranacionais e subnacionais e à ampliação da transparência mútua.

Defendo que a soberania é um fato institucional ligado ao processo e baseado em entendimentos intersubjetivos em vez de existir independentemente como um “fato natural e bruto”. Ela pode assumir diferentes níveis de sedimentação, de maleabilidade e de partilha pela prática sociopolítica e conviver em múltiplas formas com o desenvolvimento de estruturas de governança multinível, preservando ou reforçando alguns de seus pressupostos mais tradicionais – como a representação e a lealdade em certos casos, por exemplo – e renunciando outros, como o exercício da autoridade suprema no nível doméstico e a independência externa.

### A partilha da soberania: os Estados da “Europa dos seis”

No pós-Segunda Guerra Mundial, a cooperação entre os Estados europeus desenvolveu-se inicialmente como um prolongamento de alianças construídas durante o conflito mundial. Pouco tempo após a criação da Organização Europeia de Cooperação Econômica em 1948, o Conselho da Europa viabilizou a ampliação da cooperação entre tais Estados em diversas atividades políticas, técnicas, sociais e econômicas, sendo que tal cooperação permanecia numa dinâmica de colaboração entre Estados, sem a criação de instituições de caráter supranacional (Fontaine, 2003). Porém, os Estados que compunham a “Europa dos seis” – França, Alemanha Ocidental, Itália, Holanda, Bélgica e Luxemburgo – começaram a dar passos além da cooperação estritamente intergovernamental num processo gradativo de reconstrução de suas identidades: acirrando a integração já existente em face da ausência de fronteiras naturais e da intensa atividade socioeconômica, os governos desses Estados procuraram preservar a estabilidade doméstica e garantir o bem-estar de suas populações, mas, simultaneamente, sua autonomia vinha sendo gradativamente limitada por uma estrutura de instituições internacionais. As atlânticas incorporavam as condições colocadas pelos EUA na ajuda oferecida pelo Plano Marshall, enquanto as europeias buscavam, por meio da criação e do fortalecimento de normas e princípios comuns entre esses Estados, conter um possível retorno de intenções hegemônicas por parte da Alemanha Ocidental e, ao mesmo tempo, buscar maior liberdade de ação em face dos EUA e evitar o avanço da área de influência da URSS.

Tal redefinição de identidades, que afetava os interesses estratégicos dos atores envolvidos no processo, já se tornava evidente no período de criação das comunidades europeias durante a década de 1950. O ministro dos Negócios Estrangeiros francês Robert Schuman propôs a criação de uma “Alta Autoridade”, sob a qual colocavam suas produções de carvão e de aço França e Alemanha

Ocidental, países outrora rivais que buscavam então redefinir os conhecimentos compartilhados sobre seus papéis e suas expectativas sobre esses papéis. Tal organização aberta aos outros países da Europa lançou as bases do processo de integração europeu com a assinatura do Tratado de Paris de 1951. A Comunidade Européia do Carvão e do Aço (Ceca) permitia que os membros da “Europa dos seis” sujeitassem-se a órgãos supranacionais cujas competências se limitavam aos domínios do carvão e do aço, mas que tinham nessas esferas a capacidade de tomar decisões e de as impor aos seus membros. Um passo além foi dado nos Tratados de Roma de 1957, que criaram a Comunidade Econômica Européia (CEE) e a Comunidade Européia de Energia Atômica (Euratom). Enquanto a CEE constituía um mercado comum e definia políticas comuns em áreas como agricultura e transportes, a Euratom visava a contribuir para o desenvolvimento da indústria nuclear européia e garantir que todos os Estados-membro se beneficiassem do desenvolvimento da energia atômica, além da manutenção da segurança no continente europeu (Fontaine, 2003). Tais transformações nas formas institucionais de ação coletiva apontaram para a internalização gradativa de novos princípios e normas de funcionamento do sistema pela prática desses Estados, que conduziam a uma maior transparência mútua e reforçavam a interferência nos assuntos domésticos dos membros.

O conhecimento compartilhado das intenções pacíficas entre os seis Estados transforma as expectativas de papéis ligados à rivalidade, e uma identidade ligada à amizade começa a ser internalizada. Tal processo mudou o significado do poder militar e os interesses político-econômicos e de segurança nacional, de forma que tais Estados passam a agir com base no auxílio mútuo e na reciprocidade generalizada. A oferta da França à Alemanha Ocidental de colocar em comum as produções de carvão e de aço acabou transcendendo a simples finalidade técnica ou a satisfação dos objetivos políticos no contexto estratégico em questão: mais do que simplesmente organizar a produção do carvão e do aço, reduzir a dependência em relação aos EUA ou se opor ao avanço da URSS (Camargo, 2004, p.77), a integração entre os seis países apontava para a criação de uma ordem européia que redefiniria a identidade desses Estados limitando sua autoridade suprema no nível doméstico e sua independência externa em uma série de áreas temáticas. Tal ordem levava à aceitação da reabilitação alemã pelos seus vizinhos por meio da incorporação da Alemanha Ocidental nas novas comunidades (Wallace, 1999). Gradativamente, a Alemanha Ocidental e os outros cinco países reconceituavam e transformavam expectativas, preferências e identidades (Olsen, 2000, p.2), criando instituições cada vez mais robustas em relação a alterações no sistema internacional e pautadas em valores comuns, como a preservação da democracia, do livre mercado e dos direitos humanos.

Embora todos os seis países tivessem compartilhado competências com instituições européias e as semelhanças quanto ao reconhecimento das intenções pacíficas de seus vizinhos fossem claras, houve, entre eles, diferenças quanto ao

nível em que a cessão de independência constitucional e o comprometimento da autonomia política foram desenvolvidos. Enquanto a CEE fortalecia-se na dimensão econômico-comercial marcada pelo relativo consenso entre os seis, a Euratom não pôde fortalecer muitas de suas funções devido à política nuclear francesa desenvolvida por De Gaulle. Além disso, uma tentativa de “federalismo parcial” pós-Tratado de Paris foi a Comunidade Européia de Defesa em 1954, que estabeleceria um exército europeu sob a autoridade de um ministro de Defesa europeu e composto por contingentes oferecidos pelos membros, mas tal iniciativa não foi aprovada pela Assembléia Nacional Francesa pela orientação federalista da comunidade proposta (Camargo, 2004, p.77-79).

A França demonstrou maior resistência à cessão de soberania sobre determinadas áreas, como segurança e política externa, particularmente à partilha de soberania com instituições sobre as quais não pudesse exercer controle. As instituições políticas francesas – marcadas por práticas voltadas para a preservação da autonomia na condução de assuntos de determinadas políticas públicas, como a política externa – reforçaram a intransigência soberana do Estado sobre essas políticas, trazendo questionamentos aos princípios fundamentais da construção européia e motivando crises no avanço do supranacionalismo. No episódio da Crise da Cadeira Vazia em 1965, a França opôs-se a propostas da Comissão relativas ao financiamento da política agrícola comum e, por isso, deixou de participar nas reuniões do Conselho. A solução foi estabelecida pelo Compromisso de Luxemburgo de 1966, que estabelecia que, sempre que estivessem em jogo interesses muito importantes de um ou mais países, os membros do Conselho procurariam desenvolver saídas adotadas por todos, respeitando interesses mútuos. Tal Compromisso impôs unanimidade ao processo de formulação da decisão no Conselho, mas, ao final, acabou permitindo a criação de um núcleo de legislação (Fontaine, 2003; Tsebelis & Garrett, 2001, p.382-383) que fortaleceria a capacidade do bloco de desenvolver respostas aos desafios das crises mundiais.

Apesar de a década de 1970 ter representado um momento de “euroesclerose” na visão de muitos autores em face dos obstáculos trazidos pelas crises do dólar e do petróleo, houve avanços consideráveis como a afirmação do papel das reuniões dos chefes de Estado e de governo, que conduziu à realização dos Conselhos Europeus; a eleição do Parlamento Europeu por sufrágio direto e universal; e a instauração do Sistema Monetário Europeu (Fontaine, 2003). A economia e a sociedade européias transformavam-se, num momento em que companhias transnacionais operavam nos territórios dos membros do processo de integração atravessando as fronteiras nacionais. As novas tecnologias e o avanço nas telecomunicações permitiam maior integração do espaço socioeconômico europeu, revelando a porosidade das fronteiras européias num mundo cada vez mais globalizado (Wallace, 2003). Mais do que fortalecerem a interação a fim de gerenciar e criar condições para o desenvolvimento de atividades ligadas a esses processos, os países membros das Comunidades Européias inseriram-se num processo de aprendizado que construiu

uma nova concepção de suas próprias soberanias: a não-intervenção e a autoridade suprema no nível doméstico eram princípios flexibilizados, e a autoridade do Estado convivia, particularmente na dimensão socioeconômica, com novos níveis de governança supranacional e subnacional, o que explicitava a necessidade de princípios, normas e entendimentos mútuos que transcendessem a rigidez da ordem vestfaliana tradicional.

Nesse processo, consolida-se, por exemplo, o descentralismo, entendido como o favorecimento normativo da autonomia e da competência de unidades alternativas ao Estado e o seu envolvimento num processo mais central de formulação da decisão. Os discursos normativos sobre o arcabouço institucional europeu deram atenção aos descentralismos vertical – que remete a processos referentes aos atores e aos níveis de decisão territoriais, desde o nível subnacional até o supranacional – e horizontal – que se refere a processos relacionados aos atores e ao nível funcional, como organizações da sociedade civil (Smismans, 2004, p.1). Várias das iniciativas que caminham na direção de maior descentralismo vertical e horizontal foram já adotadas no Ato Único Europeu de 1986, que não só propôs reformas destinadas a facilitar a harmonização das legislações dos países membros do processo de integração e ampliou o recurso à votação por maioria qualificada num maior número de casos, mas permitiu o reforço do papel do Parlamento Europeu (Fontaine, 2003).

No Tratado de Maastricht de 1992, a estrutura em três pilares – comunidades já existentes sob o método comunitário, com o exercício comum das soberanias nacionais; Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos – permitiu avançar ainda mais na flexibilização da concepção vestfaliana da soberania desses países membros. No domínio comunitário, foi possível flexibilizar o controle unilateral dos Estados sobre os instrumentos de sua política econômica e monetária com a União Econômica e Monetária. A instituição da cidadania europeia sinalizava que o cidadão europeu poderia circular livremente, trabalhar e residir em toda a União, bem como eger e ser eleito nas eleições para o Parlamento no Estado-membro em que reside, fortalecendo-se meios de participação política além da esfera nacional. Na dimensão institucional, o princípio da subsidiariedade no controle do exercício das competências ressaltou que as instituições europeias só interviriam quando uma ação comum fosse mais eficaz do que uma ação em nível nacional ou local, e o papel do Parlamento Europeu foi fortalecido ainda mais com o procedimento de co-decisão e a participação na nomeação da Comissão Europeia. O Tratado de Amsterdã de 1997 não apenas reforçou os poderes do Parlamento pela extensão da co-decisão e dos poderes de controle, como o método comunitário passou a ser aplicado a domínios abarcados no terceiro pilar, como asilo e imigração (Fontaine, 2003).

Tal partilha crescente de soberania pelos Estados membros do processo de integração tornou-se ainda mais evidente no desenvolvimento e na consolidação de políticas regionais e sociais do bloco, como as de transferências do orçamento comunitário para áreas mais desfavorecidas; os instrumentos de apoio aos países

candidatos; a geração de emprego e a Política Agrícola Comum. A convivência da soberania estatal com outras estruturas de governança desenvolve-se no contexto da consolidação do mercado único, particularmente com a abertura das fronteiras por meio do Acordo de Schengen de 1985, que viabilizou a livre circulação de pessoas, mercadorias e serviços a partir da eliminação dos controles nas fronteiras internas, num esforço de construção de um espaço social e econômico mais amplo (Fontaine, 2003).

Porém, o desenvolvimento e a consolidação de estruturas de governança em nível subnacional e supranacional nessas iniciativas em cujo centro estavam os membros que compuseram o início do processo de integração não sinalizam a irrelevância do Estado, mas uma flexibilização de suas prerrogativas soberanas tradicionais. Ao contrário do que afirma Wallace, as próprias representação e lealdade já não se mostram tão enraizadas no Estado-nação, pois as identidades locais, nacionais e européias dos indivíduos podem estar aninhadas, cruzadas ou modeladas como um “bolo marmorizado” de diferentes formas (Risse, 2003, p.3-7). As identidades locais ou européias podem ser aquelas mais aninhadas do que as nacionais. Porém, isso não significa que, para tais indivíduos, o Estado seja pouco importante ou que seus vínculos com essa autoridade sejam totalmente rompidos em face de novas lealdades que assumem. Passando do nível individual ao do relacionamento intersubjetivo entre os Estados, esses países constroem suas identidades mútuas reforçando sua ação em algumas áreas fundamentais, como taxaço, provisào de bem-estar social, defesa e política externa (Moravcsik, 2001, p.164).

Em várias dessas áreas, o escopo substantivo e as prerrogativas institucionais da União Européia foram desenhados de forma a ser preservada a limitação de sua ação: estabeleceram-se regras de decisão por supramaioria, reduziu-se a atuação de mecanismos administrativos europeus e criam-se provisões estritas para subsidiariedade. A capacidade fiscal da União é insignificante, tendo em vista que a maior parte dos fundos públicos ainda são nacionais ou locais, e faltam a ela poder coercitivo e capacidade administrativa para resolver disputas entre níveis de governo e garantir o cumprimento das leis. Nessas esferas, a maior parte das políticas é implementada pelos governos nacionais e subnacionais, e o controle intergovernamental clássico é preservado (Moravcsik, 2001, p.169-175). Mantendo seu controle sobre áreas estratégicas fundamentais como a taxaço e a defesa, os Estados europeus – em especial os Estados que iniciaram a integração – consolidam seus papéis intersubjetivamente como entidades auto-organizáveis cujas estruturas internas conferem capacidades para ação coletiva institucionalizada (Wendt, 1999).

### **A partilha da soberania: os Estados que aderiram à União Européia de 1973 a 1995**

As formas estatais diferenciadas são resultados de processos distintos de construção social. Essa diversidade de formas pode refletir diferentes entendimentos

sobre o próprio conceito de soberania, particularmente sobre seus distintos níveis de sedimentação, de maleabilidade e de partilha: Estados mais ou menos orientados a partilhar parte de sua soberania são construídos a partir da prática sociopolítica. Nesse sentido, ao passo que determinados países como os da “Europa dos seis” abriram mão de grande parte de sua autonomia sobre determinadas áreas para instituições europeias, outros Estados-membro da União Europeia foram mais resistentes a tal perda de autoridade doméstica e de independência externa.

Dentre alguns dos principais fatores que explicam tal resistência, podem-se indicar os receios das conseqüências distributivas de tal partilha de soberania em nível interno – já que os acordos e as instituições criados em nível europeu podem prejudicar grupos que apóiam as lideranças que estão no poder desses Estados – e a perda de controle unilateral sobre instrumentos políticos, o que acaba fazendo com que se limitem a liberdade de ação e a flexibilidade para responder a desafios domésticos e internacionais. Transcendendo esses fatores, alguns Estados europeus demonstram um interesse ainda maior na preservação da estabilidade de suas identidades nacionais, de forma a perpetuarem entendimentos e expectativas sobre seus papéis na relação com os seus vizinhos e as instituições subnacionais e europeias. A conservação de alianças especiais com atores externos ao bloco – que se mostram fundamentais na construção e no fortalecimento dos papéis internacionais do Estado – e de identidades mais intensamente enraizadas que podem ser ameaçadas pelo processo de integração europeu faz com que alguns Estados europeus construam intersubjetivamente uma concepção menos maleável de soberania, revelando maior resistência a partilhá-la.

Os Estados que aderiram ao bloco de 1973 a 1995 exemplificam a maior resistência à perda de autonomia constitucional e de independência externa para as instituições do processo de integração europeu. O Reino Unido, que se tornou membro do processo de integração europeu em 1973, não participou no protocolo social à época do Tratado de Maastricht em 1992 e, como a Dinamarca, reservou-se o direito de não passar aos estágios finais da União Econômica e Monetária, com a adoção do euro (Fontaine, 2003). Além disso, resistiu ao fortalecimento de uma política externa comum, opondo-se à criação do cargo de ministro das Relações Exteriores do bloco. Tal postura ficou muito visível nos debates acerca da revisão do Tratado Constitucional Europeu em 2007, procurando deixar absolutamente claro que as normas sobre direitos fundamentais não teriam jurisdição nas cortes britânicas nem poderiam alterar a legislação do país. O então primeiro-ministro Tony Blair defendia a manutenção do controle nacional sobre as principais capacidades de defesa – como as armas nucleares britânicas – e sobre política externa, justiça e assuntos internos.

Tais ações do Reino Unido impedem que, muitas vezes, a Europa possa falar em voz única diante de desafios do sistema internacional, como durante a Guerra no Iraque de 2003: enquanto França, Bélgica e Alemanha foram contra a ação dos EUA, o Reino Unido – acompanhado de Dinamarca, República

Tcheca, Hungria, Itália, Polônia, Portugal e Espanha – apoiaram a intervenção norte-americana (Niblett, 2005). A resposta britânica foi resultado não de uma coordenação efetiva com seus aliados europeus, mas de uma iniciativa determinada em nível nacional, numa cooperação efetiva com os EUA (Scharpf, 2003). Nesse sentido, os interesses particulares do Reino Unido e sua aliança com uma grande potência externa à região minam uma ação europeia coesa diante desse desafio, refletindo o fortalecimento da relação anglo-americana de amizade e cooperação política (Camargo, 2004).

A aproximação com os EUA e o compartilhamento de interesses no combate a ameaças como o terrorismo e os Estados-pária são fundamentais na preservação da identidade britânica de grande potência no mundo contemporâneo. A partir do fortalecimento da interação e da relação de amizade com uma potência que fez do globo terrestre o espaço político de exercício de seu poder, o Reino Unido constitui sua identidade como um Estado capaz de projetar interesses e ações político-militares em nível global – não apenas em nível bilateral ou regional –, afetando os cálculos estratégicos de outros atores no sistema internacional ao se aliar a tal grande potência. Essa aliança dá-se não apenas na realização de esforços político-militares conjuntos, mas na coordenação de posições em fóruns euroatlânticos e universais. Particularmente na dimensão militar, os EUA até aceitam que, em ações militares nas quais não pretendam intervir, a Europa possa utilizar certos meios logísticos da OTAN, por exemplo, capacidades de informação, comunicação, comando e transportes; porém, têm sido historicamente céticos quanto a iniciativas que desassociem a União Europeia da estrutura da OTAN e contam com a sua relação especial com o Reino Unido para evitar tal dissociação (Algieri, 2007).

Porém, para se entender tal construção da identidade social britânica, é preciso primeiramente observar o nível individual: a identidade das elites britânicas desenvolveu-se com base num relativo afastamento da política continental, sendo que se envolviam nas alianças e nas instituições continentais apenas com o objetivo de impedir que o equilíbrio europeu pudesse ser alterado e, com isso, desenvolvessem-se ameaças ao próprio país. Além disso, após as guerras mundiais, tais elites ampliaram sua relação com as norte-americanas, particularmente em face da necessidade de conservação da posição do Reino Unido como grande potência aliada aos EUA no contexto da Guerra Fria e, posteriormente, no enfrentamento de novos desafios internacionais ao longo das décadas de 1990 e 2000, como o terrorismo e os Estados-pária. No âmbito regional e mundial, o Reino Unido, preservando sua relação especial com os EUA, resistiu a iniciativas de aprofundamento das instituições europeias que limitassem sua flexibilidade e capacidade de associação a atores externos ao bloco e que viabilizassem a consolidação de instituições europeias em cuja criação não estava presente e que, a seu ver, refletem interesses nacionais primordialmente franceses.

O Reino Unido evitou mecanismos europeus excessivamente intrusivos nos seus assuntos de política externa, militar e comercial, que comprometessem

sua liberdade de ação. Os britânicos podem agir sozinhos com base no princípio da subsidiariedade para desencorajar o aprofundamento da União Européia em algumas áreas, buscar alternativas fora da estrutura do bloco em áreas de competência mista, estabelecer exceções e utilizar provisões que ampliem sua flexibilidade, como a cooperação reforçada, a partir da qual grupos de países podem avançar com uma ação em que os restantes não quisessem tomar parte, recorrendo às instituições comuns para estabelecer a cooperação (Moravcsik, 2001, p.169-175; Fontaine, 2003). Como muitas leis européias dependem do voto da maioria e o poder de voto de um país é baseado na sua população, o Reino Unido tem assumido a posição de “alargador” (“widener”), apoiando a adesão de novos membros como a Turquia – que em alguns anos será a nação mais populosa da União. Com isso, tem não apenas o objetivo de expandir ganhos político-econômicos em vista da complementaridade econômica com a Turquia, das taxas de crescimento econômico turco e da presença de empresas britânicas no país, mas de estrategicamente afetar a preeminência da França em várias instituições da União Européia. De forma compatível com os princípios que regem sua aliança com os EUA, o Reino Unido também percebe a importância da Turquia na facilitação do diálogo dos países ocidentais com o Oriente Médio e na limitação da migração oriunda dos países fronteiriços do bloco (Rachman, 2006).

Nos países da Europa Setentrional que aderiram à União Européia – particularmente a Dinamarca, que aderiu ao processo de integração em 1973, e a Finlândia e a Suécia, que aderiram em 1995 – e da Áustria – que entra em 1995 –, a resistência à cessão de autonomia para as instituições européias deve-se principalmente ao desejo de proteção de suas identidades como Estados de bem-estar social. Em face de opções de maior desregulação, privatização e corte de impostos – aceitáveis na visão da União Européia –, a capacidade dos governos nacionais de influenciar os cursos das suas economias – particularmente crescimento e nível de emprego – e definir suas ordens sociais é reduzida. Embora seja necessário combinar políticas de criação e de liberalização dos mercados europeus para bens, serviços e capital com a harmonização européia das regulações sociais de correção de mercado, a promessa de dimensão social mais efetiva na União Européia não pôde ser preenchida com a estrutura institucional presente, que requer altos níveis de consenso, e os membros discordam sobre a escolha de soluções comuns (Scharpf, 2003).

Na esfera individual, os cidadãos desses Estados construíram suas identidades após a Segunda Guerra Mundial baseando suas vidas na consolidação de sistemas de proteção e de taxação social, e quaisquer tentativas de substituí-los por soluções européias podem mobilizar grande oposição, tendo em vista a melhoria substancial da qualidade de vida que tais cidadãos conquistaram com tais sistemas de orientação social-democrata (Scharpf, 2003). Como lembra Anderson (1996), a social-democracia surgiu na Europa onde houve uma classe trabalhadora numerosa, agricultores aliados ao operariado, uma maior participação de massas, sindicatos

mais fortes e o rápido aumento do eleitorado. Ela se torna força regular após a II Guerra Mundial com a construção do “welfare state”, com pleno emprego e serviços sociais, que motivaram a identificação popular. No início da década de 1970, pela primeira vez no pós-guerra, os primeiros ministros da Áustria, Dinamarca, Finlândia e Suécia eram social-democratas.

Porém, ao mesmo tempo em que o auge político era alcançado, as condições econômicas que permitiram esse sucesso entravam em declínio: os índices de crescimento caíam, e a inflação e o desemprego aumentavam. Nessa nova conjuntura, a social-democracia foi associada à própria crise, tendo em vista que o ressurgimento do monetarismo sinalizou os gastos estatais excessivos e os sindicatos superpoderosos como a causa básica da estagflação. Nos anos 80, o resultado foi o revigoramento dos partidos de direita, no poder em toda a região. Além disso, a social-democracia, que se orientara no passado para a superação do capitalismo e depois para reformas parciais em direção ao socialismo, tinha perdido o rumo contentando-se com o Estado de bem-estar social dentro do capitalismo. Dentre as razões para o enfraquecimento das instâncias coletivas que abalou a social-democracia, é possível citar a fragmentação dos partidos de esquerda em diferentes eixos de diferenciação e, principalmente, o agravamento das restrições que reduzem o espaço objetivo para as políticas tradicionais da social-democracia: as principais conquistas social-democratas – o pleno emprego, os sistemas de previdência e as políticas monetária e fiscal para administrar a economia capitalista de modo a produzir esses resultados – foram enfraquecidas nos anos 80 em face da internacionalização de capitais e da desregulamentação dos mercados financeiros (Anderson, 1996).

Nos Estados da Europa Setentrional principalmente, os elementos responsáveis pelo êxito da social-democracia no pós-guerra – serviços sociais, extensão universal da educação, economia mista, democracia parlamentar sustentada por partidos de massa – permaneceram em declínio durante as décadas de 1990 e de 2000. A onda de privatizações atingiu seu ápice, enquanto a autoridade dos parlamentos nacionais se enfraqueceu, e a participação do eleitor diminuiu. (Anderson, 1996). Num momento em que o liberalismo avança estimulado pelo processo de integração europeu, as populações de tais países de grande tradição na proteção do bem-estar social receiam que seus governos, ao assumirem compromissos cada vez mais densos no âmbito da União Européia, admitam cada vez mais a diminuição do bem-estar e desistam do pleno emprego. Em face das pressões no nível doméstico, tais Estados não apenas resistem à maior partilha de soberania com as instituições européias, mas procuram reforçar nas instituições estatais tradicionais a fonte central de representação e de lealdade, preservando pelo menos os principais traços de suas identidades como Estados de bem-estar social. Conservando-se na sua relação intersubjetiva com os vizinhos e com as instituições do bloco como os responsáveis pela manutenção da ordem – o que envolve o atendimento às necessidades de sua população – e pela proteção da integridade dessas condições em relação a outros

Estados e organizações internacionais, eles procuram aproveitar os benefícios das reformas liberalizantes incentivadas pela União Européia, mas, ao mesmo tempo, evitar que essas reformas minem completamente sua capacidade de influenciar crescimento e nível de emprego.

Já os países que aderiram ao processo na década de 1980 – Grécia em 1981 e Portugal e Espanha em 1986 – passaram por profundas dificuldades econômicas ao longo das décadas anteriores à adesão e tinham, até bem pouco tempo antes de sua entrada no processo, governos autoritários: a Espanha foi liderada pela ditadura franquista até 1975, e Portugal e Grécia foram administrados por governos militares até 1974. Com o quadro de crise econômica agravante e de instituições democráticas ainda pouco consolidadas pós-1975, a adesão desses países às comunidades européias foi bastante controversa, tendo em vista que, até então, tais comunidades eram compostas predominantemente por países industrializados e de economias dinâmicas, ao passo que os então candidatos eram bem mais pobres, com economias voltadas principalmente para a atividade agrícola. Nesse sentido, o processo de integração europeu precisou ser redefinido a fim de criar programas estruturais como os Programas Integrados Mediterrânicos, que fossem destinados a reduzir as disparidades de desenvolvimento econômico, elevando as condições de vida das regiões mais pobres às médias européias (Fontaine, 2003). Ademais, o desenvolvimento desses países era visto como necessário para a consolidação de democracias estáveis.

Ao longo das duas últimas décadas, tais Estados participaram de inúmeros projetos europeus importantes, tendo particularmente como exemplo a participação de Portugal e Espanha na criação do euro em 1998. Suas identidades como Estados europeus eram reforçadas pela sua cooperação crescente com as instituições européias em face dos grandes incentivos oferecidos pela União Européia com os planos de auxílio a tais economias, que tornaram elites e cidadãos nos três Estados mais favoráveis ao aprofundamento da integração, desde que tal integração permitisse a continuidade dos fluxos de capital e a ampliação dos investimentos em setores como energia, transportes e comunicações. Apesar da melhoria econômica substancial promovida pelos programas estruturais e da consolidação de valores democráticos, tais Estados ainda estão bem longe de atingir os padrões dos países mais ricos do continente, consolidando suas identidades como Estados de nível inferior de desenvolvimento dentro do bloco.

Porém, em face do orçamento limitado da União Européia hoje, tais países temem a redução de benefícios e de subsídios comunitários diante da necessidade de políticas de nivelamento e de distribuição de recursos para novos membros de nível ainda menor de crescimento econômico. Nesse sentido, setores dessas populações têm cada vez mais pressionado seus governos para que não cedam autonomia para instituições de um bloco que ameça favorecer cada vez mais novos membros com programas estruturais, limitando as transferências feitas a esses três países. Embora as vantagens da integração tenham sido bem mais claras para

Portugal, Espanha e Grécia do que para o Reino Unido ou os países nórdicos, os três Estados que aderiram na década de 1980, receosos quanto à limitação da ajuda que receberam ao longo dessas décadas, procuram hoje reforçar suas instituições tradicionais de representação e de lealdade e explorar oportunidades externas ao bloco na busca de maior projeção econômica e política no nível internacional. Um exemplo foi o apoio de Portugal e Espanha à ação norte-americana no Iraque na tentativa de fortalecer a cooperação com a superpotência e explorar alternativas de cooperação fora da União Européia. Tal mudança aponta para uma busca maior de flexibilidade e de autonomia, que se reflete numa identidade cada vez mais resistente à partilha de soberania com as instituições européias se os ganhos obtidos no passado não forem mantidos.

### A partilha da soberania: os Estados da Europa Central e Oriental

No Conselho Europeu de Copenhague de 1993, quando se estabeleceu que os países associados da Europa Central e Oriental poderiam tornar-se membros da União Européia, definiu-se também uma série de critérios de adesão que eles deveriam cumprir, como a criação de instituições estáveis que permitissem garantir a democracia e os direitos humanos, o desenvolvimento da economia de mercado e da capacidade para enfrentar a pressão concorrencial dentro do bloco e a adoção do corpo legislativo que compõe o acervo comunitário da União Européia (Fontaine, 2003). Em maio de 2004, Chipre, Malta, República Tcheca, Eslováquia, Estônia, Letônia, Lituânia, Hungria, Polônia e Eslovênia aderiram ao bloco após cumprir tais condições, e, em janeiro de 2007, Romênia e Bulgária também entraram no bloco após enfrentarem inúmeros obstáculos. A Bulgária teve de mostrar resultados na luta contra a corrupção e o crime organizado, enquanto a Romênia precisou comprovar avanços em matéria de segurança alimentar e de gestão dos fundos agrícolas europeus.

Os Estados do Leste Europeu iniciaram, desde o fim da Guerra Fria, um processo de redefinição de suas identidades e de suas próprias soberanias da era comunista – cuja autonomia era restrita pelo controle soviético – ao expressarem sua determinação em aderir voluntariamente às instituições européias que limitam sua soberania e incorporarem valores democráticos e liberais (Wallace, 1999, p.504-506). Embora tais países venham avançando bastante na partilha de soberania com as instituições européias, as estruturas de governança multinível ainda têm ação reduzida na área, e a lealdade e a representação ainda permanecem enraizadas nos Estados-nação. Os interesses desses Estados claramente se redefiniram para uma ação mais cooperativa com os países da Europa Ocidental, particularmente em face das perspectivas de sucesso econômico com a adesão ao bloco, mas suas identidades ainda não foram plenamente redefinidas: eles não apenas não incorporaram completamente a característica intrusiva da governança européia e a interpenetração mútua das políticas domésticas, como não renunciaram seus papéis de principais

definidores da representação de suas populações, particularmente com a conquista de autonomia em relação à liderança soviética e a necessidade de afirmação de sua relevância na promoção de segurança e de bem-estar de seus cidadãos. Embora cedam autonomia de ação em determinadas áreas como a interação econômica, eles reforçam suas ações em outras, como a política externa e a taxação.

Os Estados do Leste Europeu permanecem como uma periferia dentro do bloco, tendo em vista que ainda têm um baixo nível de desenvolvimento econômico em relação aos países da Europa Ocidental e que suas instituições políticas são bastante heterogêneas em relação aos *standards* da parte ocidental do continente. Dentre os entraves centrais na redefinição de suas identidades e na adoção de valores voltados para uma maior partilha de soberania, cumpre destacar primeiramente a ausência de uma tradição federal. Tal falta torna mais difícil a transposição das regras comunitárias à legislação nacional, ou seja, a adoção de um acervo comunitário em cuja constituição tais Estados não estavam presentes e em cuja base estão valores democráticos que nem sempre compuseram a história desses países. Além disso, a herança da era comunista manifesta-se num momento em que as dificuldades na construção de uma sociedade civil participativa e de instituições democráticas tornam-se cada vez mais visíveis e, com isso, geram-se obstáculos na aceitação do acervo comunitário e na perda da autonomia constitucional para as instituições europeias (Camargo, 2004; Menéndez, 2003, p.618-622).

Em tais países, setores das elites e muitos cidadãos permanecem desconfiados em relação aos reais benefícios do processo de integração. Várias elites consolidaram-se no poder durante a era comunista e aproveitaram-se das instituições existentes na perpetuação de seu poder no nível doméstico; por isso, resistem às transformações trazidas pela adesão à União Européia e à incorporação de novos valores pelas populações, como a liberdade de expressão e de participação política, que levam à maior conscientização social e ao questionamento de seu poder. Além disso, nos países do Leste, a mão-de-obra é barata e, em geral, qualificada (Ramón & Menéndez, 2003, p.621), mas, mesmo motivada com expectativas de melhores empregos e salários na Europa Ocidental, vem se deparando com obstáculos como a resistência de governos e cidadãos à sua chegada, o que, no nível estatal, reflete-se em tentativas de países da Europa Ocidental de impor, em defesa de seus próprios cidadãos, restrições à entrada de trabalhadores. Ademais, como o alargamento para o Leste tem impacto na capacidade da União Européia de adotar novas políticas e altera a distribuição de poder nas instituições europeias, determinados países como a França inseriram obstáculos à maior participação desses países nessas instituições. Tendo tais elementos em vista, a resistência à construção de uma identidade mais compatível com os valores da União Européia vem sendo ampliada, o que se reflete, no nível estatal, no reforço desses Estados como fonte de representação e de lealdade e numa maior resistência à cessão de competências às instituições supranacionais e às entidades subnacionais.

No caso da participação desses últimos atores no processo político, o impacto da União Européia em países como a República Tcheca, por exemplo, foi limitado e ambivalente: a União Européia requer a criação de estruturas regionalizadas para a administração dos programas de desenvolvimento regional, como os conselhos regionais e os comitês de desenvolvimento regional, necessários para que atores regionais e subnacionais possam se envolver na administração dos programas de fundos estruturais; porém, a natureza tecnocrática do processo de adesão e as exigências da Comissão por eficiência na preparação para a adesão e a implementação dos programas da União tiveram um efeito contrário, reforçando preferências centralizadoras de autoridades governamentais nacionais e minando o apoio da Comissão à descentralização e à parceria (Marek & Baun, 2002, p.895, 913-914). Nesse sentido, a representação e o exercício da autoridade para a implementação dos programas do bloco continuam centralizados no Estado-nação.

Na Europa Central e Oriental, o nível subnacional de governo foi negligenciado após o colapso do comunismo, de forma que os países dessa região precisaram criar ou reconstruir instituições subnacionais para cumprir os pré-requisitos de adesão, procurando ampliar sua abertura à influência da União Européia. Enquanto promove as regras de autogoverno e descentralização regional, o bloco também enfatiza a realização rápida da preparação para a adesão e o uso eficiente dos recursos europeus, assim criando incentivos para a centralização e o fortalecimento das autoridades nacionais governamentais em face dos atores e dos interesses subnacionais. Ao passo que governos e demais atores subnacionais ainda têm um longo caminho a percorrer antes de adquirir a legitimidade e o apoio populares que permitiriam a eles tornar-se pontos centrais para a mobilização política, a experiência dos países dessa região com os programas de ajuda pré-adesão sinaliza a determinação do governo central em exercer o papel de leão-de-chácara e minimizar o impacto descentralizador da política regional da União Européia (Marek & Baun, 2002, p.896-897, 914-915).

Numa perspectiva geral, permanecem evidentes as diferenças quanto à estruturação da economia e ao nível de salários pagos e de padrões de vida da população entre o leste e o oeste da Europa, sendo que os países do leste levarão tempo considerável para atingir os patamares da Europa ocidental. Existem também obstáculos técnicos e constitucionais para adoção do acervo comunitário europeu pelos novos membros, mas desafios ainda maiores são colocados pela falta de uma infra-estrutura institucional eficiente e de cultura legal. A corrupção e o legado de interferência política no sistema legal persistem em grande parte dos Estados candidatos. A legislação européia muitas vezes é incorporada sem que haja consideração dos hábitos, tradições e recursos locais. Embora todos os países da região devam cumprir o requerimento democrático básico dos critérios de Copenhague, a confiança nas instituições democráticas criadas ainda permanece baixa. Apesar de o tratamento conferido às diferenças culturais esteja longe de uma aceitação plena da diversidade na sua dimensão de riqueza na própria Europa

Ocidental, as minorias culturais são vistas, em diversos países do Leste Europeu, como marginais ou ilegítimas (Zielonka, 2001, p.511-515). Cumpre lembrar que a partilha de valores europeus – dentre eles, a flexibilização da idéia de autoridade suprema doméstica e de independência externa – não é instantânea e que tais países ainda estão num estágio bastante inicial de redefinição de suas identidades; porém, até o presente momento, os obstáculos apresentados têm feito com que tal redefinição torne-se, no mínimo, cada vez mais lenta.

## Considerações finais

Zielonka (2001) questiona a habilidade da União Européia de adquirir um dos atributos mais fundamentais de um tipo de Estado vestfaliano: uma fronteira externa relativamente cristalizada e rígida, conforme vislumbrada pelo projeto do mercado único e pelo regime de Schengen. Nesse sentido, para o autor (Zielonka, 2001, p.507-509), a União Européia alargada lembraria bem mais um império neomedieval – caracterizado principalmente sobreposição de autoridades, soberania dividida, arranjos institucionais diversificados e identidades múltiplas – que um Estado neovestfaliano com implicações práticas e conceituais sérias, cujas principais características são a concentração de poder, a hierarquia, a soberania e a identidade bem definida dentro das fronteiras do Estado.

Porém, a “solução neomedieval” trazida por Zielonka (2001) é insuficiente para lidar com a complexidade do processo de integração ou para apontar para a superação do paradoxo indicado por Wallace (1999). A concepção de Zielonka do termo “medieval” apresenta inadequações: embora o sistema europeu contemporâneo seja marcado pela ausência de fronteiras claras e tenha arranjos flexíveis, as propostas confederalistas e federalistas atualmente em curso – que buscam a conciliação de níveis distintos e tipos complexos de partilha de soberania – não apresentam necessariamente características como uma adesão mais fluida ou o desenvolvimento de estruturas concêntricas funcionais de cooperação. Apesar de parecer até mesmo ingênuo o uso do termo por Zielonka (2001), o autor têm o mérito de apontar custos e desafios do processo de integração europeu, relevantes para o argumento aqui desenvolvido: a democracia pode ter dificuldade de funcionar em um sistema de arranjos de múltiplos níveis e velocidades, além de que a lealdade e a identidade podem dificilmente se desenvolver num sistema complexo de arranjos abertos. Num sistema sem fronteiras evidentes, é também difícil vislumbrar a distribuição de bens públicos numa forma organizada (Zielonka, 2001, p.527).

Para se entender a magnitude desses desafios, é preciso transcender a concepção vestfaliana da soberania estatal como aponta Zielonka (2001), mas, em vez de se assimilar a “solução neomedieval” proposta pelo autor, é possível solucionar o paradoxo apontado por Wallace (1999) concebendo a soberania como um fato institucional ligado ao processo e baseado em entendimentos intersubjetivos,

podendo assumir diferentes níveis de sedimentação, de maleabilidade e de partilha pela prática sociopolítica distinta dos 27 países membros da União Européia e conviver de formas diferenciadas com estruturas de governança multinível no âmbito do processo de integração. Num contexto de autoridades sobrepostas e de múltiplas identidades culturais, pode-se compreender como a sobreposição dos diferentes níveis de governança e a representação e a lealdade podem ser construídas de formas diversas, trazendo desafios múltiplos no contexto dos três processos de partilha desenvolvidos.

Este artigo procurou chamar a atenção para os principais desníveis entre os processos de partilha de soberania e os anseios nacionais nos países membros da União Européia e inseriu tal discussão no contexto do desenvolvimento de estruturas de governança multinível. Ao captarmos a complexidade desses desníveis, é possível apreender por que os líderes dos governos podem desejar transferir a formulação da decisão para o nível supranacional em graus distintos de intensidade. Eles não apenas têm diferentes percepções sobre a forma como os benefícios da perda do controle unilateral sobre instrumentos políticos podem ultrapassar os custos, como também podem conceber de diferentes formas os ganhos relacionados à transferência de responsabilidade por decisões impopulares ou ao insulamento da formulação de decisão em relação às pressões domésticas, por exemplo. Como apontam os teóricos da governança multinível, não existe, portanto, consenso entre tais países sobre a cessão de independência constitucional, a modificação da igualdade soberana e o comprometimento da autonomia econômica (Marks et al., 1996). Tal política opera em múltiplos níveis, de forma que a “europolítica” configura-se cada vez mais como um resultado da tensão e da conciliação entre pressões supranacionais e intergovernamentais distintas em cada país membro do processo de integração europeu, e a alocação de competências entre os atores nacionais e os supranacionais é cada vez mais diversificada em cada um dos membros da União Européia.

Recebido em 14 de janeiro de 2009  
Aprovado em 20 de agosto de 2009

## Referências bibliográficas

- ALGIERI, F. (2007) A weakened EU's prospects for global leadership. *The Washington Quarterly*, Vol. 30, Nº 1, p. 107-115.
- ANDERSON, P. (1996) Introdução. In: ANDERSON, P; CAMILLER, P., Orgs. *Um mapa da esquerda na Europa Ocidental*. Rio de Janeiro: Contraponto Editora.
- CAMARGO, S. (2004) 'Quo vadis', Europa? Uma pergunta que não quer calar. *Contexto Internacional*, Vol. 26, Nº 1, p.65-103.

- FONTAINE, P. (2003) A Europa em 12 lições, publicado em Europa.eu.int. [http://europa.eu.int/comm/publications/booklets/eu\_glance/22/pt.doc]. Disponibilidade: 08/09/2005.
- MAREK, D.; BAUN, M. (2002) The EU as a regional actor: the case of the Czech Republic. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, Nº 5, p.895-919.
- MARKS, G; HOOGE, L.; BLANK, K. (1996) European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, Nº 3, p.341-378.
- MENÉNDEZ, G. (2003) La ampliación de la Unión Europea hacia el este. *Comercio Exterior*, Vol. 53, Nº 7, p.618-635.
- MORAVCSIK, A. (2001) Federalism in the European Union: rhetoric and reality. In: NICOLAIDIS, K.; HOUSE, R., Eds. *The European Vision: legitimacy and levels of governance in the United States and the European Union*. Oxford University Press.
- NIBLETT, R. (2005) Europe inside out. *The Washington Quarterly*, Vol. 29, Nº 1, p.41-59.
- OLSEN, J.O. (2000) How, then, does one get there ? An institutionalist response to Herr Fischer's vision of a European Federation. *ARENA Working Papers WP 00/22*, University of Oslo.
- RACHMAN, G. (2006) The death of enlargement. *The Washington Quarterly*, Vol. 29, Nº 3, p.51-56.
- RISSE, T. (2003) European institutions and identity change: what have we learned?. In: HERRMANN, R.; BREWER, M.; RISSE, T., Eds. *Identities in Europe and the institutions of the European Union*. Lanham MD: Rowman & Littlefield, p.1-28.
- SCHARPF, F.W. (2003) Legitimate diversity: the new challenge of European integration. In: BÖRZEL, T.A.; CICHOWSKI, R.A., Eds. *The state of the European Union*. Vol. 6: law, politics, and society. Nova York: Oxford University Press, p.79-104.
- SMISMANS, S. (2004) The EU's schizophrenic constitutional debate: vertical and horizontal decentralism in European governance. *EUI Working Papers*. RSCAS no. 2004/32, Robert Schuman Centre for Advanced Studies: European University Studies.
- TSEBELIS, G.; GARRETT, G. (2001) The institutional foundations of intergovernmentalism and supranationalism in the European Union. *International Organization*, Vol. 55, Nº 2, p.357-390.
- WALLACE, W. (1999) The sharing of sovereignty: the European paradox. *Political Studies*, n.XLVII, p.503-521.
- WENDT, A. (1999) *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ZIELONKA, J. (2001) How new enlarged borders will reshape the European Union. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, Nº 3, p. 507-536.

## Resumo

O objetivo do artigo é examinar por que não existe paradoxo entre o desenvolvimento de estruturas de governança multinível no âmbito do processo de integração europeu e a permanência do Estado soberano como fonte de representação e lealdade. Concebendo

que a cessão de independência constitucional, a modificação da igualdade soberana e o comprometimento da autonomia econômica não se processaram de forma homogênea, pretende-se explicar as diferenças entre tais processos de partilha da soberania dos países membros da União Européia.

## **Abstract**

The main purpose of the article is to examine why there is no paradox between the development of multilevel governance structures in the context of European integration and the maintenance of the sovereign state as the source of representation and loyalty. Accepting that the cession of constitutional independence, the changing of sovereign equality and the challenge to economic autonomy have not occurred in an homogeneous way, I intend to explain the differences among those processes of sharing of EU members' sovereignty.

**Palavras-chave:** Soberania; União Européia; identidade.

**Keywords:** Sovereignty; European Union; identity.