

Recensão

O processo de integração europeia

The Politics of European Integration.

A Reader

Michael O'Neill

1996, Routledge, Londres, 343 pp.

Politics and Policy in the European Union

Stephen George

1996, 3.a edição, Oxford University Press, Oxford, 322 pp.

European Integration and Desintegration

Robert Bideleux e Richard Taylor, editores

1996, Routledge, Londres, 298 pp.

European Integration Revisited.

Progress, Prospects and U.S. Interests

Michael Calingaert

1996, Westview Press, Boulder, 223 pp.

RITA LARANJINHA

Diplomata

As quatro obras que, a seguir, se analisam têm em comum o facto de todas se debruçarem sobre o processo de integração europeia. Apesar disso, distinguem-se pelas diferentes aproximações que fazem desta questão, pelo que acabam por ser complementares e por permitirem um conhecimento aprofundado e diversificado da realidade europeia.

Na primeira das quatro obras é feita uma análise sobretudo teórica. Michael O'Neill, professor da Nottingham Trent University, faz uma contribuição inestimável para a sistematização do debate académico sobre a integração europeia no período do pós-guerra. Em *The Politics of European Integration. A Reader* é feita uma abordagem cuidada, profunda e amplamente documentada das várias escolas de pensamento que nos últimos cinquenta anos têm procurado teorizar o processo da construção europeia, oferecendo modelos da realidade e estudando as consequências da interação entre Estados nacionais no seu ambiente regional. É interessante notar que, apesar das análises divergirem em inúmeros aspectos, em todos os paradigmas apresentados o Estado-nação se assume como conceito fundamental.

Cada um destes paradigmas teve o seu momento de supremacia intelectual, e até de influência política, mas ainda hoje todos mantêm a sua relevância teórica e política. Apesar de o autor preferir claramente uns a outros, desde logo reconhece que não existe uma única verdade, verificando, aliás, as inúmeras interinfluências entre as diversas teorias em apreço, e estabelecendo, através das palavras de Pryce e Wessels, os

objectivos da sua contribuição para o debate: «excluir as simplificações, apontar as probabilidades, identificar os factores cruciais para o sucesso».

Esta obra tem uma tal densidade que nos parece desnecessário tentar apontar algumas ideias gerais ou conceitos fundamentais de cada uma das teorias em revista porque certamente não conseguiríamos, neste espaço, transmitir uma ideia correcta do contributo de cada uma para o estudo da integração europeia. Limitar-nos-emos, portanto, a descrever a estrutura desta obra e a referir os principais paradigmas analisados, deixando ao leitor a tarefa de conhecer o seu significado, o contexto histórico em que se desenvolveram, as suas vantagens e limitações, as suas aplicações práticas e propomos que aproveite para explorar os inúmeros documentos reproduzidos na terceira parte, da autoria dos principais pensadores sobre questões comunitárias.

A primeira parte de *The Politics of European Integration. A Reader*, situa o problema, recordando as origens da «ideia de Europa» e esclarecendo o significado do conceito de integração. Na segunda parte, o autor avança na explicação dos principais paradigmas da integração europeia e começa pela análise das abordagens clássicas – o supranacionalismo e a teoria «statecentric» (intergovernamentalista ou centrada no Estado) – que partem, ambas, da relevância do conceito de Estado-nação. No âmbito do paradigma supranacionalista têm lugar o federalismo e os modelos funcionalistas. A perspectiva intergovernamentalista evoluiu, através de uma dialéctica criativa entre a teoria e a política na prática, a partir da concepção realista das relações internacionais, para o confederalismo e a interdependência.

No entender de Michael O'Neill nenhum destes dois paradigmas conseguiu, satisfatoriamente, reflectir as complexidades do processo de integração regional, mais correctamente espelhado pelas teorias «sincréticas» que, a seguir, apresenta. Estes paradigmas, apesar de incorporarem pressupostos sobre a natureza do projecto de integração europeia que decorrem das duas correntes clássicas, têm, no entender do autor, a vantagem de permitir uma maior aproximação à realidade híbrida do processo em estudo, igualmente condicionado por variáveis domésticas e internacionais. Os seus teorizadores avançam na análise do conceito de interdependência, exploram a ideia de «regime» e introduzem o «federalismo cooperativo» (cooperative federalism).

Em conclusão, Michael O'Neill constata, com agrado, que o debate académico sobre o processo de integração europeia prossegue, agora mais esclarecido, e lembra que as conclusões da Conferência Intergovernamental (cig 96) vão certamente estimular novas contribuições.

Para fazer a transição para a análise dos aspectos mais práticos da construção europeia recomenda-se a terceira edição da obra de Stephen George sobre *Politics and Policy in the European Union*, que pretende servir de instrumento para aqueles que se interessam pelo estudo da história, teoria e prática da política europeia. Não se pode deixar de constatar que o autor consegue o seu objectivo, até porque é o próprio a reconhecer que não pretende cobrir todas as áreas da actuação comunitária e a admitir que, ao concentrar-se sobre a Alemanha, a França e o Reino Unido (efectivamente os principais actores nacionais neste processo), não fornece um quadro completo dos factores que contribuem para a construção europeia.

Stephen George começa por fazer um breve relato da história da União Europeia (ue), evidenciando os momentos em que se sobrepuseram as convicções supranacionalistas e aqueles em que as pressões nacionais conduziram a paralisias ou retrocessos do processo

de integração. Numa sequência lógica, o autor passa ao exame dos instrumentos da integração, designadamente as instituições comunitárias e os sistemas de tomada de decisões, concentrando-se, neste último caso, no processo que leva à adopção de uma decisão, não se detendo na problemática da sua implementação.

Depois da revisão histórica e da análise dos instrumentos, Stephen George dedica, então, um capítulo à apresentação do neofuncionalismo. O autor não se preocupa demasiado em explicar, nesta fase, a sua opção metodológica porque ao longo dos restantes capítulos tentará comprovar, na prática, através do estudo das principais políticas europeias e do comportamento dos principais países definidores da agenda europeia, que o neofuncionalismo é a teoria de integração que melhor retrata a natureza deste processo. Constata, também, que a integração sempre esteve, e continuará a estar, amplamente condicionada por um contexto internacional em permanente mudança, assim como pelas opções nacionais: políticas, económicas, ideológicas, institucionais, etc. O autor analisa, ainda, as políticas da Alemanha, da França e do Reino Unido e é interessante notar que as conclusões a que chega não se afastam, de todo, das considerações feitas em *European Integration and Desintegration* a que nos referiremos.

Depois de bem situada toda a problemática da integração europeia seguem-se os capítulos em que Stephen George se dedica ao estudo de determinados sectores e políticas, cuja selecção justifica em cada um dos casos. A energia é, por razões cronológicas, o primeiro dos temas abordados, visto que o primeiro passo no sentido da integração foi dado quando se constituiu a ceca, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. Segue-se o estudo da agricultura, um exemplo de uma política intervencionista e positiva, isto é, que se definiu através do estabelecimento de regras comuns e não apenas pela abolição dos entraves ao livre comércio de produtos agrícolas. A criação do mercado único passou, pelo contrário, pela retirada progressiva dos obstáculos à livre troca constituindo, assim, uma típica política de integração negativa que, aliás, suscitou pressões (num fenómeno chamado «spill over») que contribuíram para a criação de uma União Económica e Monetária (uem) e das políticas regional e social, as áreas que se analisam de seguida. Por último, a constituição do maior bloco comercial mundial determinou que, inevitavelmente, terceiros Estados e grupos de Estados criassem expectativas no sentido de poderem lidar com uma entidade política unificada de que são expressão a cpe – Cooperação Política Europeia – e a pesc – Política Externa e de Segurança Comum.

Na conclusão, Stephen George reconsidera, à luz da evidência empírica que constitui o corpo da sua obra, os elementos fundamentais do modelo neofuncionalista e constata que se confirma a correcção da sua opção metodológica. Com efeito, exerceram-se as pressões de «spill over», foram determinantes as influências nacionais, mas também internacionais, e a Comissão assumiu um papel fundamental para o avanço da construção europeia.

European Integration and Desintegration, editado por dois professores da Universidade de Wales, Swansea, Robert Bideleux e Richard Taylor, reúne um conjunto diversificado de artigos da autoria de professores universitários, na sua maioria da mesma Universidade. São analisadas as políticas de um ou mais Estados membros da União Europeia (ue), de possíveis futuros membros, de outros países que não deverão aderir num futuro próximo; os autores debruçam-se não só sobre a actualidade, mas também sobre o início do processo de integração europeia; fazem, ainda, incursões por outras experiências de cooperação entre Estados, etc. No entanto, não deixa de existir uma linha

condutora em toda a obra que poderá, por um lado, encontrar-se na análise constante dos factores que, sobretudo a nível interno, influenciam o posicionamento de cada Estado face à ue e, por outro lado, na convicção dos vários autores de que a Europa atravessa um período de redefinição.

Os dois primeiros capítulos concentram-se nos fundamentos da construção europeia através da análise dos motivos que levaram a França a apoiar a integração europeia e a política europeia de Winston Churchill. Os seus autores constataam que, nos anos 50, como ainda hoje, a política francesa no seio da União se norteia essencialmente pelo seu relacionamento com a Alemanha e referem o cepticismo do antigo Primeiro-Ministro inglês face ao projecto europeu. Esta tendência da política do Reino Unido manteve-se, aliás, como se analisa num capítulo seguinte, durante o governo de Margaret Thatcher e, com menos veemência, com o Primeiro-Ministro Major. O autor deste artigo, Jonathan Bradbury, conclui, no entanto, que a política britânica não tem impedido a evolução da ue no sentido da integração, o que, no nosso entender, parece questionável.

Um capítulo particularmente interessante é aquele que analisa o «triângulo estratégico» – políticos, opinião pública, e ue e seus Estados membros – que define a política europeia da Dinamarca e que parece começar a constituir uma tendência geral nos restantes Estados-membros da União. Os processos de ratificação, problemáticos, do Tratado de Maastricht foram disso exemplo, assim como o são as crescentes preocupações de transparência dos executivos nacionais e europeu e, no caso português, as pressões recorrentes para a realização de um referendo sobre o futuro Tratado de Amsterdão.

No que diz respeito aos países do Sul da Europa – Espanha, Grécia e Portugal – são analisados, num mesmo capítulo, os diferentes contextos históricos, resultados e significados da adesão à, então, Comunidade Europeia, numa tentativa de explicar a razão pela qual as consequências da integração foram muito menos positivas para a Grécia do que para os outros dois países. Neste contexto, é feito um balanço muito positivo da integração de Portugal na Europa, mesmo mais favorável do que aquele que se refere ao processo espanhol, apesar de não se terem omitido as dificuldades suscitadas e que todos conhecemos.

Um artigo de âmbito mais geral analisa o novo contexto da segurança europeia no pós Guerra-Fria e verifica que as perspectivas não são excessivamente optimistas, considerando, no entanto, que o cenário de pesadelo não é inevitável. A solução passaria por uma melhor definição das responsabilidades e do relacionamento entre as actuais organizações pan-europeias com competências em matéria de segurança, actualmente em número excessivo, nas quais é indispensável perspectivar a integração dos países da Europa Central e Oriental, ou idealmente pela constituição de uma única «Western European Defence Community».

Os últimos capítulos debruçam-se sobre os países do Centro e Leste Europeu, apoiando-se no estudo das condições que prevaleciam antes da queda do Muro de Berlim, designadamente no que diz respeito ao domínio económico e à experiência do comecon, que se conclui que não poderá servir de referência para aqueles países que deverão vir a aderir à ue. Com efeito, apesar de se ter tratado de um processo de integração, as bases nas quais foi definido e as suas práticas não têm qualquer aplicação na experiência da construção europeia.

Reflecte-se, ainda, sobre o processo de reunificação alemão, condicionado pelo debate das questões de nacionalidade e identidade nacional, e analisa-se o «retorno à Europa» da

Polónia, que actualmente já não goza de consenso generalizado naquele país. Por esta situação, como também se refere na conclusão, deverá, aliás, responsabilizar-se a ue, incapaz de definir, nos anos que se seguiram à queda do Muro de Berlim, uma estratégia política e económica coerente para o Leste Europeu. O último capítulo é dedicado à análise da situação na Rússia e são dignas de registo as soluções apontadas para a crise naquele país por três personalidades distintas: o escritor e pensador Solzhenitsyn, o académico Likhachev e o político Zhirinovskiy.

A última obra a que nos referimos complementa o estudo de Robert Bideleux e de Richard Taylor e dos seus colaboradores visto que estuda o processo de integração europeia na perspectiva de um terceiro Estado, os Estados Unidos da América (eua). *European Integration Revisited. Progress, Prospects and U. S. Interests* organiza-se, tal como o seu título já deixa prever, em três partes: analisa os sucessos e insucessos da integração política e económica europeia, estabelece as perspectivas de futuro e estuda as implicações dos desenvolvimentos actuais e futuros da integração europeia no sector público e privado dos eua. O seu autor, Michael Calingaert, é um diplomata americano actualmente a exercer funções no sector privado, que se tem debruçado sobre as questões do relacionamento entre a União Europeia (ue) e os eua.

Apesar de o autor ter o cuidado de referir as principais evoluções no domínio da integração política, é sobretudo a integração económica que lhe suscita maior interesse e a que se refere com dados consolidados até finais de 1995. Na primeira parte do *European Integration Revisited*, Michael Calingaert debruça-se essencialmente sobre a construção do mercado único europeu, que se pode globalmente considerar um sucesso, analisando os progressos na livre circulação e referindo os sectores em que obstáculos de vária natureza ainda condicionam a livre troca no seio da ue. No que diz respeito às políticas europeias que necessariamente complementam a construção do mercado único, não faz um estudo exaustivo, mas tem o cuidado de seleccionar aquelas áreas que têm sofrido maior evolução e que assumem maior relevo no contexto económico mundial actual. Refere-se, obviamente, à realização da União Económica e Monetária (uem) e, neste ponto, interessa-nos referir que o autor exclui categoricamente a integração dos países do Sul da Europa (entre os quais Portugal) no primeiro grupo de aderentes à moeda única.

A segunda parte do livro contém uma análise das tendências de evolução, à partida condicionadas por três factores ainda por definir: a realização da uem, o alargamento da ue e, em menor escala, as modificações institucionais decididas na Conferência Intergovernamental (cig 96). Além destas condicionantes principais, Michael Calingaert refere-se a outras envolvidas: o relacionamento entre Estados-membros da ue (grandes/pequenos; ricos/pobres; Norte/Sul; Aliança Franco-Germânica); a influência crescente das opiniões públicas nacionais; a situação económica global. Definido o enquadramento, o autor indica os domínios de actividade sobre os quais se deverão concentrar as decisões comunitárias, nomeadamente tendo em vista a conclusão do mercado interno e da uem, o reforço da agenda social e o desenvolvimento da integração política.

É fundamentalmente o último capítulo que permite que esta obra se distinga de inúmeras outras que analisam a integração europeia. Michael Calingaert constata que a ue e os eua são os principais determinantes da estrutura e conteúdo do sistema comercial mundial, lembra a intensidade da interacção económica entre os dois blocos e conclui que são

óbvias as consequências para os eua da evolução da integração europeia. A este propósito, refere as dúvidas e receios que o programa do mercado único suscitou do outro lado do Atlântico que se via ameaçado pela constituição de uma «Europa fortaleza», mas que se revelaram infundados. Com efeito, a eliminação das barreiras no espaço europeu possibilitou maiores vantagens e oportunidades e contribuiu, entre outros factores, para a definição de uma «eu way», uma Europa economicamente mais homogénea. O autor não tem dúvidas, o balanço é globalmente positivo, como aliás ilustra a análise que faz da evolução da integração e da sua influência para os interesses económicos dos eua.

Em conclusão, e visto que são preponderantes os interesses mútuos, Michael Calingaert propõe que se mantenha o apoio do seu país à integração política e económica europeia, mas sugere que se passe de uma «macro política» para uma «micro política». Isto é, considera que, visto que global e estruturalmente estão constatados os benefícios da integração europeia para os eua, importa que os americanos se concentrem nas políticas e acções a tomar pela ue no sentido de pressionar para que sejam salvaguardados os seus interesses.