

FLUXOS INTERNACIONAIS E DILEMAS SOCIAIS DA INTEGRAÇÃO REGIONAL EUROPÉIA

Prof^a Dr.^a Sabrina Evangelista Medeiros.

Sabrina Evangelista Medeiros é Doutora em Ciência Política pelo IUPERJ, Professora-Adjunta da Escola de Guerra Naval / MB, Professora-Colaboradora da Pós-Graduação em História Comparada / UFRJ.

RESUMO

Este artigo tem como fundamento a regionalização nas Relações Internacionais a partir de um ensaio cuja função é analisar as implicações dos fluxos internacionais e da soberania para o modelo regionalista que se fez valer na União Européia. O intuito é estabelecer a relação entre a nova soberania nacional e a identidade regional - pontos pertinentes na discussão sobre regionalismo e integração. Para tal, concentraremos nossas observações e usos de algumas das teorias desenvolvidas sobre este tema e sobre a União Européia, procurando fazer uma reflexão que aborde o que há de expressivo quanto às políticas sociais vigentes.

Palavras-chaves: União Européia. Relações Internacionais. Políticas Sociais.

ABSTRACT

This article has as focus the regionalization in International Relations. It's an essay whose function is to analyze the implications of the international flows and of the sovereignty for the regional institutions and rules implemented by the European Union. The intention is to detect the establishment of the relation between the new national sovereignty and the regional identity – important points in the quarrel on regionalism and integration. For such, we will concentrate our comments and uses of some of the theories developed on this subject and the European Union, looking forward to make a reflection about what it has of expressive in the effective in terms of the EU's social policies.

Keywords: European Union. International Relations. Social Policies

A segurança e os progressivos fluxos de bens, capital e pessoas são importantes aspectos associados às contradições de um sistema que varia entre a sua condição ampliada regional e sua condição restrita às fronteiras nacionais. Apesar da permanência do sistema de Estado-Nação, as transformações, nas últimas três décadas, no sistema chamado de *Westphalia* - que estabelece as relações internacionais como mediadas pelo reconhecimento dos Estados Nacionais – legitimam a existência de um processo onde há transferência de capital social, de um lado, e poder político, do outro. São muitas, portanto, as condições que nos fazem crer que o mundo goza do processo de duplo de globalização e regionalização (paradigmas ora em acordo, ora em desacordo) e, dentre estas, destacarei algumas que usarei como fontes do ensaio que se inicia.

O primeiro fator que caracteriza o processo de globalização e determina a demanda que tornará efetiva a formação de complexos regionais e demais ações multilaterais é a emergência de uma economia internacionalizada, movida pelo capital flutuante, pelas empresas transnacionais, pelos investimentos, serviços e mercados internacionais. Em segundo lugar, a inserção de tecnologia nos meios de comunicação o que, definitivamente, reconfigurou o comércio, as relações produtivas, as relações culturais, entre cidadãos e instituições de todo o mundo. Assim, amplia-se o escopo de fronteiras velhas, fundadas na soberania, e novas, oriundas dos fluxos de serviço, bens e capitais. Provoca-se, também, a universalização acelerada do conceito de democracia na comunidade internacional, além de uma concepção comum de que somente o pertencimento à comunidade internacional faz dos países potencialmente desenvolvidos ou em direção ao desenvolvimento (Castles & Davidson, 2000).

Nesse sentido, dividiremos a discussão a partir de critérios que acompanham a lógica da explicação acima, a fim de estabelecer quais os focos principais da regionalização e suas maiores dificuldades em relação à construção de uma identidade regional para seus cidadãos - atrelados ainda à condição nacional da soberania de seus Estados de origem. Quer dizer, interessam tanto as condições políticas e institucionais quanto as econômicas (que estão na origem) do processo de regionalização. Desta forma, aparecem aqui os seguintes temas: a formação das economias regionais e sua regulação institucional supranacional; o papel dos Estados nas relações inter-regionais e intra-regionais; fluxos de capital, serviços e novas relações de trabalho; tecnologia, informação e diversificação cultural; e a universalização da democracia e dos direitos humanos.

A INVENÇÃO DO NOVO REGIONALISMO E A EUROPA COMO PRIMEIRO FOCO

É a Europa o lugar mais expressivo para que se discuta as questões ligadas ao regionalismo, não somente porque representa a mais evoluída forma de

integração, mas porque representa também a concepção mais permanente de Estado e democracia. O regionalismo europeu abriga grande parte das contradições que podem fazê-lo complexo, embora a mais eficiente instância de delegação regional que conhecemos. Ao mesmo tempo, permite-nos a consideração de que foi a abertura gradual das economias européias aos seus pares e a aceleração do processo de globalização que permitiu, depois da primeira onda regionalista pós-II Guerra Mundial, a formação de outro tipo de integração, motivada inclusive por aspirações que são domésticas. Tal como durante os anos em que exportou o modelo imperialista, ainda, a União Européia produz procedimentos que se projetam na cena da internacionalização econômica. Particularmente, foi a União Européia responsável pela institucionalização de uma autoridade política nova, pertinente às funções de regulamentação requeridas por um mercado ampliado em constante tensão com a soberania.

As instituições criadas a partir da regionalização acabaram por tornarem-se o fermento mais ativo da decomposição da velha soberania. Isso não quer dizer, contudo, que a soberania - enquanto autonomia dos povos - está em desuso, mas sim, modificada. A estas instituições novas cabe a transferência de poder, delegado pelos Estados, o que, para muitos analistas, representa o enfraquecimento do poder público (Ernest Gellner, por exemplo). Há, por suposto, a impressão de que a Europa possa se tornar um Estado ampliado, e que a configuração política futura gire em torno das instituições supranacionais, a fim de coexistir com as instituições domésticas.

Aos poucos, a soberania nacional, fundamentada em um princípio territorial dá lugar à soberania institucional, onde o Estado está sujeito a um número muito maior de ameaças e relações de fronteira, que não somente as territoriais. Suas dimensões são as mais variadas, abrigando desde a condição político-jurídica, a condição histórica e econômica, pela qual decide sobre a sua participação na esfera internacional, até a condição simbólica, que representa a identidade, a lealdade patriótica, o pertencimento à nação.

AS INSTITUIÇÕES REGIONAIS E A FORMULAÇÃO DE UMA NOVA SOBERANIA NACIONAL

O modelo de análise dos processos de integração equilibra-se entre argumentos intergovernamentalistas, qualificadores de uma tendência à cooperação inevitável, ou essencialmente funcionalistas, com instituições capazes de torná-los eficientes. Na formação intergovernamentalista, a composição política aparece como uma sociedade de cidadãos, gerenciados por dois níveis de governo: nacional, por um lado, e regional por outro. Neste caso, a característica federativa da análise faz resistir a soberania nacional, na medida

em que corrobora com instâncias locais de representação com importante autonomia, principalmente enquanto não aprova-se a Constituição Européia.

A União Européia é formada por três instituições principais: o Conselho Europeu, o Parlamento e a Comissão Européia. Esta última é que detém grande parte do poder decisório junto ao Parlamento Europeu - o que vai além de uma confederação – e foi criada para responder a uma necessidade diplomática e militar. Mas, ainda assim, resiste a dificuldade de definir quais os espectros da aliança, a que ela deveria regular ou quais seriam as concepções comuns sobre trânsito de mercadorias, capitais e pessoas que prevaleceriam sobre os espectros nacionais de cada país-membro. Para os que acreditam na coexistência entre instâncias nacionais e supranacionais, a existência de conselhos de trabalhadores nacionais garantiria as necessidades locais. Nesse sentido, a Comissão seria somente uma secretaria facilitadora da troca de informações e do prosseguimento de acordos diplomáticos; e, assim, o Tribunal de Justiça exerceria sua jurisprudência de acordo com os interesses dos Estados-membros de mais peso na União.

Quanto aos canais de comunicação, a cooperação é feita de forma estendida, de maneira a coordenar ações que sejam, ao mesmo tempo, supranacionais e nacionais (Moravcsik, 1998, 2000). Até mesmo em Estados como a França e a Alemanha desenvolveram-se numerosos procedimentos de negociação, que acarretaram na descentralização de suas decisões e na passagem destes padrões para a União Européia. A reforma institucional provocada – depois do Tratado de Maastricht, de 1992 – através do Tratado de Nice, em vigência a partir de 2003, alargou em número e em funções a cooperação no projeto regional. Neste caso, a cooperação ocorre em função do anterior trabalho de coordenação, como fruto deste, possibilitando ampliar resultados de cada um dos membros, regulados através de instâncias supranacionais - em que a possibilidade de não cumprimento das diretrizes está ligada, agora, à possibilidade de retaliação.

Fermenta-se, assim, um federalismo de tipo cooperativo onde a coordenação inter-governamental das políticas públicas prevaleceria sobre o federalismo clássico. Nesta perspectiva, a Europa é o lugar de aparecimento deste modelo, considerando que os Estados Unidos encarnariam uma face diferente de federalismo. Isso explica, em grande parte, o declínio do poder formal dos Estados para o aumento do poder de estruturas político-administrativas que dependem de interesses cada vez mais privados. Contudo, o direito comunitário da união Européia ainda congrega elementos cujos princípios de *compliance* representam o desafio mais atenuante, fundamentalmente porque organizado entre o direito original - tratados compostos por artigos - e o direito derivado - regulamentos e instruções, embora

o direito derivado tenha gerado o Tratado de Roma, que caracteriza o sistema como baseado em estruturas comunitárias sólidas.

Fato é que a extensão do regime de comunidade é ainda limitada ao escopo social e de segurança. Isso porque nenhuma comunidade estabeleceu o espaço político, por definição, a ser substituído; e ainda, as vantagens para se ver para formar a legitimidade política superior a dos Estados Nacionais permanecem impróprias até então. Segundo Richardson (2004), como prova disso, podemos citar o processo Constitucional da União Européia que, embora em meio ao alargamento e aprofundamento institucional e objetivos ligados à maior participação civil, fora amplamente rejeitado recentemente.

“The decisive rejection of the Treaty by voters in France and the Netherlands has once again demonstrated the enduring tensions within the EU over the nature and purpose of European Integration” (Richardson, 2004, p. 52).

Neste cenário, a Comissão Européia tem ainda o poder de proposição política e o Conselho exercita uma espécie de poder legislativo intergovernamental em que, depois do Tratado de Maastricht, o poder orçamentário do legislativo tenderia a crescer e, por consequência, o Parlamento ganharia maior representatividade.

AUTORIDADE E REPRESENTAÇÃO NO ESPAÇO REGIONAL

As relações internacionais voltam-se para o estudo dos movimentos de integração, os modelos de integração, as funções da integração, as razões da integração. Como os Estados-membros representam uma forma política consolidada, naturalmente, as teorias de integração visam observar como se comportam os países em processo de integração no que diz respeito à delegação de poder político. Neste caso, a função política exercida pela cooperação aparece primordialmente no âmbito das novas comunidades regionais.

As negociações diplomáticas estabelecidas na União Européia fizeram com que seus membros ratificassem tratados contendo limitações de suas respectivas soberanias em um determinado número de assuntos. Mesmo assim, o princípio da unanimidade para a tomada de decisão confere a todo Estado o direito de veto, compatível com suas próprias regras domésticas, segundo o direito internacional. Uma primeira brecha neste dispositivo institucional foi aberta desde a criação, em 1957, da Comunidade Econômica Européia. O arranjo político reivindicado por Charles de Gaulle determinava que quaisquer Estados poderiam intervir e recusar normas desde que sentissem afetados os seus interesses nacionais. Este arranjo manteve-se tendo valor de norma na União Européia.

Importante em relação ao custo de se manter ou abrir mão da soberania é o fato de que existe ainda um déficit democrático em relação às instituições européias, que não reconhecem a legitimidade política dos cidadãos europeus – a não ser se considerado algum escopo de representação (não proporcional) na presidência da União Européia, revezada entre os seus principais países. Os cidadãos europeus não gozam, desde o Tratado de Maastricht, de representação política, portanto, não existe um espaço público favorável à expressão popular quanto à delegação política.

Nos Estados em progressiva integração, a dinâmica supra-governamental representa tanto o produto da busca por maiores condições de barganha e autonomia - regional em relação aos outros pólos - quanto a maximização da cooperação - definindo metas em comum e articulando a política em dois níveis de governo. Para isso, foi necessário considerar-se uma administração combinada, através do exercício compartilhado de responsabilidades em determinados assuntos. Essas modificações fazem parte da adaptação dos países desenvolvidos e em desenvolvimento à ordem econômica recente, evitando que fiquem às margens do sistema internacional. A inevitabilidade de adesão ao sistema internacional é, pois, premissa deste argumento. Mesmo quando cada país membro objetiva maximizar a sua utilidade (*yield, return*), em grupo, as definições tendem a diminuir as disparidades intra-regionais, desenvolver os serviços sociais e educacionais, alcançar a supremacia em comunidade. Impera, assim, a lógica da redução da concorrência, aumento dos compromissos, previsibilidade do mercado e fortalecimento da movimentação financeira regional.

Todavia, a tríade institucional Comissão-Parlamento-Conselho não forma uma instância de governo. Também não possui a tríade o livre exercício da regulação sobre seus cidadãos e circulação de bens e serviços, uma vez que não congregam poderes para, por exemplo, arrecadar impostos, assegurar uma defesa comum (embora também haja um projeto de defesa mais recente e comunitário) e conduzir uma diplomacia completa ao olhar do direito internacional. O direito de alfândega e o direito de produção industrial e agrícola não garantem o abastecimento financeiro necessário para a superação das instituições domésticas, principalmente em se considerando que a maior parte do capital é financeiro e, não, produtivo. Por outro lado, a cidadania européia ganha expressão progressivamente, e se faz presente nos passaportes, assim como na adoção de uma bandeira e um hino europeus.

Teorias neo-funcionalistas (Haas, Keohane, Miltrany) tratam da integração européia como tendo sido propiciada por uma lógica funcional de distribuição de poder em que a cooperação e a integração são, naturalmente, um processo de despersonalização progressiva e permitem ao grupo progressiva

confiança na cooperação – *spillover effect*¹. A razão mais expressiva disso seriam os setores de energia e transporte que determinariam um ganho efetivo para os membros da comunidade. O jogo de interdependência e interação modela-se segundo regras que visam organizar as demandas e fluxos em relação aos bens e serviços. A natureza e extensão de cada um dos setores a tornarem-se comuns determinariam a forma adequada da instituição a regulá-los. Esta cooperação progressiva e extensa acabaria, segundo os neo-funcionalistas, superando as formas institucionais anteriores, cristalizando uma nova soberania nacional.

Nesse sentido, a União Européia pode ser analisada como uma integração econômica que teria gerado uma integração política. Como resultado da integração de um domínio particular como o carvão, o aço e a agricultura, se teria gerado políticas favoráveis à cooperação progressiva. Este processo seria irreversível visto que a interdependência econômica é fomentada por elites políticas que acreditam na maximização da utilidade de seus setores e que, portanto, investem nesta cooperação. A funcionalidade da cooperação acontece, assim, quando a decisão dos governos nacionais fá-los em defesa da autoridade supranacional.

Politicamente, um fator crucial da integração seria o interesse dos grupos envolvidos, uma vez reconhecidas as vantagens da integração e transferidas suas demandas para o espectro supranacional. A lealdade passa a ser instrumento de cobrança das instituições regionais como a União Européia, através da delegação da autoridade nacional para a autoridade regional. A primeira tentativa de se estabelecer uma autoridade cada vez mais centrada na União Européia foi a partir do Ato de 1986, que modificou o tratado original da Comunidade Econômica Européia, mas não foi estendido em grande proporção - apesar de que seus efeitos políticos já foram consideráveis no que diz respeito ao aumento da eficiência do processo de decisão.

O objetivo do grande mercado comum reduziu progressivamente os obstáculos à circulação livre dos bens e fundos e isso conduziu a comunidade regional européia a uma dinâmica de redução da soberania de cada Estado-membro nos domínios judicial e de segurança. A política regional ampliou-se, em larga escala, demandando a reforma no sistema de impostos indiretos e de política monetária – que levou à necessidade de uma moeda corrente comum que interessava diretamente às políticas macro-econômicas. O déficit de crescimento, assim, pode ser consequência da demora entre a integração econômica e a integração política.

¹ O termo é utilizado para caracterizar efeitos positivos e progressivos de uma ação sobre a ação coletiva. É utilizado na teoria das relações internacionais como fonte da explicação do efeito que a cooperação gera sobre os atores envolvidos e demais observadores.

O tratado de Maastricht, de fevereiro de 1992, promoveu diplomaticamente instrumentos essenciais de regulamentação macro-econômica, afetando a política orçamentária dos Estados substancialmente, através de critérios de convergência de intenções. A perspectiva funcionalista de integração analisa, assim, positivamente a mecânica da extensão fronteiras e re-alocação da soberania nacional que esta provoca. Apesar disso, os funcionalistas não dão conta de explicar as crises que afetaram a história da comunidade nem as perspectivas em se tratar de domínios como a segurança, a diplomacia e políticas sociais, donde se inclui a política de imigração federal e federativa.

A dissonância entre os interesses das diversas Democracias caracteriza as dificuldades e a fragmentação das políticas domésticas em relação a alguns assuntos; e, mesmo assim, esses países representam um tipo de arranjo de interesses desiguais dentro de um mesmo projeto político. A criação de instituições com alto poder de negociação é prejudicada com a permanência da existência de uma segmentação vertical da comunidade em grupos religiosos, bases lingüísticas, étnicas ou ideológicas e na legitimidade das elites de toda a comunidade regional, baseadas na adoção de decisões calcadas na unanimidade ou proporcionalidade, comparáveis às instituições parlamentares.

O modelo regional é ainda incompatível com o funcionamento de uma democracia parlamentar nacional, onde a maioria numérica dos eleitores delega o exercício da totalidade do poder. O formato da democracia não deixou de ser o da representação proporcional e suas categorias na comunidade regional não correspondem à representação que é exercida nacionalmente. A fragmentação intra-regional corresponde à idéia de uma regionalização do poder político que, na Europa pelo menos, fez-se através da redefinição do poder econômico e dos territórios nacionais. Estas diferenças nacionais, historicamente consolidadas, expressam demandas também diferentes que, certamente, não impedem as ocorrências de disparidades no processo de legislação da comunidade supranacional.

Dificultam, assim, a integração regional: a diferença relativa de renda e produtividade; as diferenças em relação aos recursos humanos, especialmente, o desemprego e a evolução demográfica; a projeção e o desenvolvimento econômico desigual, principalmente no nível da infra-estrutura como transporte, telecomunicação e energia. A União Européia tem se mostrado inclinada a resolver algumas destas disparidades, mas ainda hoje está distante de resolver aquelas que dizem respeito ao domínio civil. As funções dos Estados na União Européia são ainda definitivas para a manutenção da comunidade, posto que têm a função de redistribuição de recursos de um grupo social para outro; de administração de serviço para seus indivíduos como a educação e a saúde; de estabilização financeira e monetária, através de seu orçamento e políticas públicas.

AS REGRAS DO JOGO INTEGRADO E A DEFINIÇÃO DO ESCOPO SOCIAL DOS PAÍSES-MEMBROS

A extensão regional dos domínios culturais nacionais não seria, necessariamente, positiva para o território integrado. O conflito está em se estabelecer os limites da integração. Não se pode, contudo, excluir o domínio humano do processo. O sucesso da política de integração também está ligado diretamente à administração do espaço político dos Estados em relação aos seus respectivos espaços culturais. O desenvolvimento de um espaço protetor de vias econômicas liberais já pressupõe diferenças de contingência entre os membros da comunidade regional, o que exclui uma intenção puramente igualitária.

A grande questão, porém, é a equivalência das bases políticas democráticas de cada um dos envolvidos, ainda que a cooperação possa negligenciar alguns aspectos em detrimento de outros. Tais bases políticas, em decorrência, garantiriam a existência de regras onde, pelo menos, estaria assegurada a liberdade individual (no âmbito macro, nacional) segundo a existência do princípio de delegação do direito natural de cada membro, cada indivíduo. Voltando-se às raízes da política moderna, a existência de regras definitivas garantiria, ao mínimo, a concorrência sob bases iguais entre os membros (o direito constitutivo substitui o direito natural para assegurar o ganho – a liberdade). Quaisquer resultados positivos para determinado grupo e negativos para outro fariam parte do jogo da cooperação.

A criação de um comitê das regiões pelo tratado de Maastricht, como órgão consultivo em princípio, foi um sinal da evolução para o reconhecimento do processo de representação. A multiplicidade dos órgãos comunitários, porém, aponta para a saturação destes mesmos elementos em determinados setores, onde as discrepâncias entre membros não deixaram substituir as instituições soberanas nacionais, principalmente no que tange a cidadania. Mas, também, essas discrepâncias podem dificultar o processo de integração, fundamentalmente porque ele ocorre a partir dos fluxos econômicos que incluem a abertura de oportunidades, emprego, trabalho, para os cidadãos da região. Em outras palavras, se a integração regional é um processo, ainda não produziu uma autoridade política nova.

Recentemente, foi o Tratado de Lisboa - de 13 de dezembro de 2007 - que ratificou o compromisso para que o aprofundamento da democracia na União Europeia aconteça. O Tratado é o primeiro a prever a saída de um país da União Europeia, além de propor regras de votação e maior otimização da estrutura e programas da instituição, que já reúne 27 países-membros. Nestas condições, uma nova comissão é implementada com a finalidade de organizar e

expandir as ações de política externa da União Europeia, através do cargo de Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança.

Para a área social, a União Europeia tem revisado uma série de procedimentos, inaugurando novas agências e funções com o dever de atuação nos campos diversos da saúde, trabalho, transporte, juventude. Recentemente, o planejamento estratégico para os próximos cinco anos foi incorporado como forma de provisionar gastos e implementar políticas de longo-prazo na área social.

“A nova estratégia definida (...) envolve a saúde em todos os setores, devendo, aliás, fazer face, num enquadramento único, a problemas cada vez maiores de saúde da população, como as alterações demográficas, as pandemias, o bioterrorismo e as doenças associadas a estilos de vida pouco sãos.”².

Como se pode notar, os limites da integração aparecem quando ainda existem obstáculos sócio-culturais diversos e as intenções econômicas desconsideram a dimensão civil (que corresponde à constituição da Nação em seus primórdios). Porém, podemos considerar que a experiência europeia encaminha-se em direção à redefinição das funções dos Estados provocando a mudança das regras, ampliando a diplomacia e a abertura, e aumentando a competição entre os partidos locais pelo agrado à opinião pública nacional a respeito da política regional.

A política social - que reúne a assistência pública, a seguridade social, serviços de saúde, a divisão do trabalho - pertence ao espaço de políticas públicas nacionais e comunitárias, o que nos leva a considerar a possibilidade de um bem-estar europeu. As diferenças entre as políticas sociais de cada Estado-membro permanecem muito fortes, embora eles estejam cada vez mais cooptados a aderir a uma regulamentação única, pelo menos para dividir os custos de manter essas políticas em desacordo com uma maioria de indivíduos. A demanda crescente por benefícios, o aumento da população idosa e a diminuição da população ativa, o desemprego em determinados setores expressivos da economia, a contribuição previdenciária, a burocracia das instituições nacionais, o gerenciamento do fluxo de trabalhadores em relação à demanda em determinados espaços, são todos motivos para a criação de projetos regionais de escopo social.

Apesar das demandas da integração, as políticas sociais continuam sendo das funções mais importantes dos Estados no que diz respeito ao exercício de

² Disponível em <http://europa.eu/scadplus/leg/pt/cha/c11579.htm>, acessado em 19/10/2008.

soberania nacional. Assim, a política nacional social é determinante para a política comunitária funcione, porque, participante da padronização e das iniciativas supranacionais, acaba por criar condições de regionalização que implicam em uma política doméstica mais consoante com os interesses regionais. Embora isso ocorra, deve-se ressaltar a distância entre estas políticas sociais e a estabilização social quanto aos partidos políticos e governos locais. Helen Milner (1997) apontava que as instituições políticas domésticas acabavam por determinar as instituições regionais porque são elas responsáveis pela reunião das preferências nacionais. Nesse sentido, essas instituições determinam o programa político a ser elaborado, o executam, vetam, tendo, portanto, a habilidade de coordenar e fazer escolhas, segundo a autora, através de processos legislativos principalmente.

Na União Européia têm função específica as agências especiais – quanto aos assuntos variados, de ilícitos até energia -, que podem estabelecer instruções sobre saúde, segurança do trabalhador, qualificação, assim como, direitos humanos. Através da ampliação do conceito de *environnement*, em que a importância das questões ambientais transborda à esfera produtiva do trabalho, foram introduzidas normas importantes de conduta que visam qualificar e padronizar a atuação social dos Estados-membros, sem que se regulamente institucionalmente este setor. Por esta via, foram introduzidas no processo condições capazes de direcionar alguns dos assuntos e aspectos sociais dos países-membros, ainda que o efeito real disto seja limitado. Primeiro porque tal indicação está abaixo da regulamentação doméstica; segundo porque não há mecanismo de cumprimento destas ações e a extensão destas indicações ainda é muito marginal. Ainda assim, em 1989, já estavam estabelecidas e asseguradas pelo Reino Unido algumas indicações sobre domínios de ordem social, como a proteção às crianças, a igualdade entre homens e mulheres, seguridade social do tipo invalidez e deficiência, condições de trabalho e saúde dos trabalhadores.

O Tratado de Maastricht regulamenta juridicamente um protocolo social em anexo ao Tratado, entre signatários. Tal protocolo enumera domínios novos que poderão entrar em pauta desde que preciso. Em nome da melhoria dos meios de trabalho, das condições de trabalho, da informação, da igualdade entre os homens e mulheres, o protocolo pode ser acionado e levar os países envolvidos à tomar determinadas decisões, em especial os representantes mais fortes na União. Outros domínios continuam sendo submetidos à regra da unanimidade: a previdência social e a proteção dos trabalhadores no caso de ruptura do contrato de trabalho, a representação dos trabalhadores e empregadores, a regulamentação de trabalho imigrante de países-membros, recursos para a criação de empregos, dentre outros. Por outro lado, não se pode decidir no nível regional ainda as remunerações, o direito de greve e de associação. E, finalmente, o protocolo contém ainda uma seção especial para a proteção do

consumidor, onde a Comissão deve consultar os membros antes que aja diretamente de acordo com este dispositivo.

A União Européia pode delegar a determinados membros o estabelecimento de propostas de acordos coletivos que serão examinados e podem, ou não, tornarem-se comunitários. Existe, portanto, uma regularidade nas ações sociais dos países da União que procuram acompanhar as regulamentações nacionais e fazê-las convergirem com as políticas coletivas. Isso porque, disparidades neste âmbito poderiam, também, dificultar os ganhos em relação aos setores (principalmente) econômicos de cada país-membro, e aumentar os custos de fazer valer suas diferenças. A harmonia dos acordos formais econômicos é, de certa forma, garantida pela abertura às mudanças sociais necessárias internamente para que se facilite a circulação de bens e capitais.

A regulamentação social é, então, um vetor do desenvolvimento da integração comunitária, e não deixa de ser fundamentada nas políticas sociais nacionais, decididas a partir das demandas nacionais. Tendo em vista o aspecto individual, representado no conselho de trabalhadores, existe uma regularidade mínima que reconhece os cidadãos enquanto mão-de-obra produtiva, rentável e humana na formação regional. A integração não deixa, assim, de ser operada neste nível: ela ocorre mesmo que em circunstâncias menos institucionalizadas. A política social faz com que haja um reconhecimento pela União Européia de que políticas públicas mais uniformes podem fazer estender as relações comerciais entre os membros, garantindo um sistema legal forte.

A expansão do poder de regulamentação em determinados setores sociais para atividades supranacionais quebra a tendência em se limitar o sistema e dificultar a substituição de políticas de esfera nacional. A lógica competitiva dos Estados-membros faz com que a mínima regularidade de suas ações sociais os deixem menos vulneráveis às perdas com acordos financeiros, produtivos e comerciais. Por exemplo, a aceitação pela Alemanha da entrada de cidadãos do leste, além de colaborar com o preenchimento de buracos no mercado de trabalho não preenchidos por alemães, aproxima o país da integração e dos benefícios econômicos que possa gozar a partir destas relações.

Desta forma, não há como negar que as instituições européias alcançaram níveis técnicos de controle regional antes não alcançados – e, nesse sentido, níveis políticos. Apesar do poder da União ser indireto, o custo de se criar políticas sociais diferentes é maior do que os ganhos que se tem modificando e adaptando-se às exigências (indicações) da comunidade. O progresso da regulamentação social da região obriga uma reconsideração do modelo nacional para que se fundamente uma dinâmica política nova.

SOCIEDADE CIVIL, CIDADANIA, MERCADO, E SUPRANACIONALIDADE

O que se coloca à análise da União Européia é a existência de efeitos sociais oriundos da associação comunitária de mercados e a ausência da constituição de uma sociedade civil concomitante ao mercado regional. Isto ocorre porque, na Europa, a identidade política não ganhou a aderência nacional. Não há uma relação entre o fim da soberania política e a existência de uma comunidade cultural nova; ambos existem, mas com funções diferenciadas. A manutenção do Estado Nacional acaba agradando a maioria de seus integrantes, apesar dos ganhos com a integração serem sentidos. O maior risco de um nacionalismo europeu reside na intenção de pertencer a uma comunidade de bem-estar, mantendo as particularidades locais e negando políticas que atendam regiões pobres ou em desenvolvimento fora do eixo europeu. É nesse sentido que o fluxo de pessoas pode ser absorvido entre os europeus, mas, também, é negado pelos integrantes da comunidade em relação aos cidadãos não-europeus.

Desde 2001, o Conselho da União Européia procurou diminuir as dissonâncias entre os direitos do homem europeu e dos países terceiros através do lançamento de um documento de diálogo. Por meio do documento, a União Européia se compromete com diretrizes ligadas ao direito das gentes, de forma que a Europa adere a um posicionamento em relação ao tema que está inserido em sua política de cooperação extra-comunidade. Neste âmbito, exerce papel relevante o Provedor de Justiça, que deve solucionar as controvérsias geradas quanto à aplicação de programas europeus e, também, avaliar, em caráter recomendatório, litígios de ordem humana e social.

Para a política de desenvolvimento atrelada aos compromissos europeus firmados por meio de programas de prevenção de conflitos e assistência humanitária, a União Européia estabeleceu, a partir de 2007, o papel de agenciar atores não-estatais no fortalecimento das democracias em situação de risco, procurando firmar programas que estejam focados nos períodos pós-conflito e na criação de mecanismos locais extra-comunitários que permitam estabilização através do desenvolvimento. Aggarwal (2004) considera que isso representa um paradigma que é qualificado ora pelo seu apelo regional ora por seu apelo globalista; disso, então, emergiria um modelo distinto dos arranjos anteriormente observados. Aqui estão em principal foco políticas de cooperação em nível técnico em função do desenvolvimento. A dissonância entre políticas sociais anteriores e as novas ocorre, fundamentalmente, pelo estabelecimento de compromissos de longo-prazo, em que pese a coordenação de apoiadores financeiros, atores não-estatais, políticas de desenvolvimento e cooperação; por esta razão, a União Européia se tornou o principal interveniente no mundo em apoio ao desenvolvimento.

O modelo supranacional é caracterizado por uma divisão entre a pluralidade nacional dos Estados-membros e a unidade política das instituições européias. Estas instituições transitam entre as tarefas de autoridade e as suas circunscrições territoriais, considerando que os sistemas de controle nacional devem ser mantidos para que se mantenha o elo entre os países-membros - mas a antiga soberania já é bastante diferente do novo conceito de política doméstica. Neste novo sistema, não imperam todos os princípios da soberania *westphaliana*, como unidade exclusiva dos nacionais. Se não houve a substituição das instituições anteriores nacionais, houve o cruzamento entre as primeiras e a funcionalidade de novas instituições supranacionais criadas para estabelecer legalidade da ligação dos eixos nacionais sob a esfera supranacional.

Desde o início, privilegiou-se a organização e a representação múltipla das sociedades envolvidas, considerando que os interesses econômicos seriam cada vez mais diversos quanto mais se estendesse a fronteira supranacional e a sua população. Exatamente por isso, nas entidades políticas novas, o problema central é a dissociação entre um princípio que é funcional e um princípio que é territorial. O princípio funcional determina que se tomem decisões, resolvam-se conflitos, produza-se alguma propriedade pública comum, responda-se às pressões privadas, gere-se algum tipo de renda, distribuam-se despesas, considerem-se os interesses locais que determinarão a delegação de poder nacional e supranacional. Esta organização acabou por arranjar-se de forma que algumas instâncias de poder foram criadas para dar conta dos diferentes níveis de atuação da União.

Os diálogos travados em nome da autoridade supranacional variam de acordo com os interesses econômicos dos membros, o que criou o diagrama de poderes estabelecido com o Tratado de Maastricht. Os recursos e as bases do compromisso entre os Estados foram sendo estabelecidos aos poucos, por exemplo, em relação à implementação da moeda única. A existência de autoridades subsidiárias aparece, em primeiro lugar, como a resposta adequada ao tratamento do princípio territorial, já que os Estados perderiam o domínio territorial de suas circunscrições e relações comerciais. As regiões, as metrópoles, as “nacionalidades” se tornam, assim, níveis aplicáveis de organização e representação dos interesses comuns.

Paradoxalmente, este processo é de grande desterritorialização do poder, através de uma mudança de intenções e estratégias no papel dos executores das redes de políticas públicas que assumem as tarefas setoriais de coordenação e cooperação. A tarefa destes setores é, agora, a de coordenar os interesses diversos nacionais, os harmonizando através da negociação e do acordo. Com isso, o pluralismo de interesses é determinado pela representação mais forte na comunidade. Andrew Moravcsik (1998), acreditava que a integração européia fora fruto de relativa barganha de poder entre os Estados sustentada pelos mais

fortes deles – que acabaram por colocar estreitas relações de interdependência entre os países principais e os países marginais. Sendo assim, para Moravcsik, são os conflitos estatais que determinam a adesão à política de integração, uma vez que os Estados com maior poder de barganha, para fazerem valer suas preferências, delegam poder às instituições internacionais de forma a gerar cooperação entre todos os membros. Nesse caso, os está em questão uma adesão baseada em aquiescência, motivada pela interdependência econômica entre os Estados em questão.

Uma das conseqüências naturais deste sistema é que a identidade individual e civil modifica-se e não coincide com aquela construída em função do Estado-Nação, assim como a identidade política de cada cidadão. Observando-se que a construção européia vinha sendo estabelecida por meio de uma progressiva perda das identidades dos indivíduos em relação à sua cidadania nacional, criava-se um espaço novo para um patriotismo federativo, o que corroborava com a consolidação dos valores da democracia e do Estado de direito sob princípios universalistas. Princípios universais como liberdade, justiça, solidariedade, igualdade já fazem parte do contexto histórico europeu e da garantia do pluralismo cultural. De certa forma, a amplitude da democracia na Europa, atendendo o espaço supranacional por inteiro, propicia a realização dos ajustes, acordos e alianças institucionais e econômicas na União.

Mas há ainda uma dificuldade em se estabelecer as regras que dizem respeito ao escopo grande de pessoas e Estados fora da União Européia. Ao mesmo tempo em que a União Européia aparece como fruto da internacionalização econômica, criaram-se barreiras de proteção que, apesar de tornarem-na forte na competição mundial, distanciam-na dos membros do sistema internacional. Ou seja, o modelo criado permite o fortalecimento das negociações econômicas internas, e estas, por sua vez, fazem frente às relações internacionais de forma expressiva, mas não estão claras as regras de circulação de indivíduos entre estas mesmas fronteiras. Dentro das bordas supranacionais, a representação institucional alargou os partidos e uniões assegurando uma nova mediação entre espaço de público e sociedade civil. A dificuldade está no estabelecimento da mediação, que não puramente econômica, entre o escopo da União Européia e a comunidade internacional, a exemplo do que ocorre quanto às pressões européias sobre a extinção da pena de morte no mundo. O papel da União Européia no sistema internacional pode ser avaliado como variável entre o poder que exerce sobre a comunidade internacional e a vontade de aproximação e o desejo de fazer frente à União com algum poder de barganha, também, de efeito regional.

A perspectiva é da necessidade de um estudo preciso das conseqüências destes ajustes sociais, agora com o plano de aproximação de uma democracia supranacional. Considerando-se que não cessa o processo de integração, torna-se necessário o aperfeiçoamento das relações democráticas entre sistema o

supra-governamental e os Estados, concebendo a esfera internacional não somente pelo aspecto econômico, mas pelas transações culturais e de representação.

ESTADOS E CENÁRIOS DE INTERNACIONALIZAÇÃO

Uma definição mais concisa de globalização pode ser a consideração de que há uma liberalização crescente do comércio internacional e dos investimentos e a conseqüente integração das economias nacionais. Com isso, há uma facilitação e um barateamento dos meios internacionais de comunicação, fundamentalmente com a internet. A partir disto, há crescente integração econômica internacional, resultando na diminuição dos limites políticos estabelecidos na modernidade. Nesse contexto, os problemas têm suas soluções cada vez mais pautadas além dos limites nacionais, resultando na necessidade em se fazer uma ação internacionalmente consciente. E, por último, em decorrência dos primeiros aspectos, uma combinação de normas, padrões, regras e práticas é cada vez mais diligente.

A expansão de comércio internacional e do investimento estrangeiro não foi resultado de desígnios políticos impostos na economia global. Aconteceu por uma conjunção de fatores, que incluem o pensamento liberal consolidado pelo Thatcherismo e pelo Reaganismo, o colapso do bloco socialista soviético e a derrubada do muro de Berlim - que deu início à desintegração de sistemas econômicos muito fechados. Enquanto isso, a crise de final dos anos 70 e início dos anos 90, a ressaca econômica daqueles anos principalmente em relação à política econômica dos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento (com altíssimas taxas de desemprego e inflação). Aos poucos, as economias foram levadas a integrar-se e abrirem-se ao panorama mundial pela crise que tomava conta das suas esferas nacionais financeiras e de produção, como em relação ao Chile, à China, o México, a Argentina, Índia e Brasil ³, países que captavam cada vez mais investimentos exteriores gerando o custo de se manter nos padrões estabelecidos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI).

O grande desafio colocado sobre a globalização é o desnivelamento exacerbado entre países pobres e ricos, e entre as camadas ricas e pobres dos países que liberalizaram suas economias. A percepção mais presente é a de que a abertura tem cultivado o desnivelamento entre nações e, dentro das nações, é o grande obstáculo para a internacionalização pacífica dos sistemas e, conseqüentemente, sua integração. Aggarwal (2004) considera que para a União Européia, a combinação entre pressões liberalizantes e protecionistas é uma

³ Quanto à questão, eu preferia manter o Chile por conta das pressões exercidas pelo FMI e pelas condições de mercado, na proporção do seu volume. No contexto global a que se refere o texto, o Chile mereceria ser citado em companhia de China, México, Argentina, Índia e Brasil? A sua economia é muito menor que os demais países apontados

constante, principalmente levando-se em conta a divisão setorial presente na formação econômica da região. Ou seja, para o autor, setores como o automotivo, de aeronaves, químico ou de comunicação vêm no processo regional fatores limitadores de sua expansão, ao mesmo tempo em que os setores ligados à agricultura baseiam-se nos subsídios e nas relações intra-regionais como forma de manterem-se competitivos.

Isso ocorre fundamentalmente em relação ao aspecto social, humano, da integração. As barreiras culturais ainda são extensas, dado que o multiculturalismo propagado nos anos 70 teve como efeito perverso a segregação intensiva dos indivíduos entre suas nacionalidades, suas raízes, suas características físicas, culturais e suas línguas. A preocupação em relação à marginalização dos países pobres no sistema econômico global focalizou casos especialmente graves, como na África. Mas, estes casos, distantes do panorama econômico, não têm a expressão política que têm nos países médios, em desenvolvimento, onde a pobreza e a exclusão podem ser fatores de desestabilização das maiores economias. Esses países - e seus respectivos cidadãos - geram mudanças nos países centrais que levam à exacerbação dos extremismos de direita, como no caso na forte demanda por mão-de-obra pouco qualificada em conjunção com a estagnação econômica de países periféricos, gerando um constante movimento de imigração.

O aspecto nacional, por enquanto, determina grande parte do sucesso e do insucesso em relação à integração no mercado mundial e, por isso, neste caso, a soberania é importante para a adesão ou não às regras e demandas internacionais. Em 1998, a OMC (WTO) declarava que o comércio global e os fluxos de investimento se tornaram, na verdade, menos concentrados nas últimas duas décadas, quando foi ajudado o crescimento do comércio no mundo, em larga escala. A concentração do comércio e dos fluxos financeiros teria caído entre países que liberalizaram-se mais rapidamente, aumentando entre os que integraram-se ao sistema mais lentamente. A marginalização de determinados países, segundo estes analistas, teria sido propiciada, assim, através de políticas nacionais auto-centradas, e não, como resultado do processo de globalização – o que não explica as disparidades de concorrência global.

A intensificação das relações comerciais acabou por determinar a transferência de tecnologia e o grande deslocamento de força de trabalho entre os países centrais e os países em desenvolvimento. O fluxo de pessoas em deslocamento contínuo é muito grande, mesmo em países em que os fluxos de emigrantes e imigrantes não são históricos. Assim como o emprego, a tecnologia é também uma variável que explica as mudanças em relação à desigualdade de distribuição de renda. Há um impacto importante da inserção de tecnologia tanto nos salários quanto na diversificação qualitativa da mão-de-obra, atrelando o fluxo de bens ao fluxo de pessoas. Hoje, mais de um décimo da força produtiva

do mundo provém dos fluxos migratórios de investimentos e mão-de-obra, o que não pode ser excluído da nova ordem internacional.

CONCLUSÃO

Na Europa Ocidental, o mecanismo de cooperação entre as várias agências nacionais foi preenchido pelo aparecimento da União Européia e demais instituições políticas. Depois da unidade econômica e do transbordamento das economias nacionais, a paisagem institucional da Europa mudou expressivamente, quando se reestruturou segundo algumas prioridades. Dentre essas prioridades, o terrorismo, a imigração ilegal e contrabando de drogas se tornaram as três áreas de maior investimento da União Européia, criando uma cooperação de inteligência policial intensa. Os esforços para a integração européia por completo contaram, nos últimos anos, com um aparato institucional efetivo, mantido através dos acordos e instituições.

Uma das grandes contradições da Nova Ordem Mundial no que diz respeito aos indivíduos, é a necessidade em reinventarem suas identidades nacionais e adaptarem-se às novas fronteiras depois da política de integração. A reinvenção das identidades nacionais prevalece porque o nacionalismo é ainda forte, apesar da crença na flexibilidade de fronteiras. Estes debates contínuos produziram uma genealogia de idéias para a nova ordem como: pós-modernidade, supranacionalidade, globalismo, cosmopolitismo.

O nacionalismo ganha, assim, uma atribuição negativa na medida em que está ligado à manutenção de uma geografia ultrapassada. Mas, o mesmo nacionalismo diz respeito à existência de disparidades culturais grandes, hoje, existentes dentro das fronteiras dos Estados por conta do transbordamento cultural para a região integrada e para além dela. Do contrário, não se pode superar o nacionalismo, mas apenas, permitiu-se a convivência e o acirramento de vários deles em uma só fronteira.

Já que envolve uma bifurcação de significados e fronteiras, o novo nacionalismo sublinha a assincronia que é gerada pelo processo de globalização, assim como pelo processo de regionalização. Como todos os outros significados reinventados na Nova Ordem que atribuem contemporaneidade e normatividade às partes desenvolvidas do mundo, as pessoas ainda não puderam ser incluídas na economia dos “pós” ou “neo”. A desigualdade continua prevalecendo no mundo entre o Norte e Sul, Ocidente e Oriente, no mundo pós-industrial, pós-moderno, pós-classista, pós-histórico, pós-humano – onde as populações tornam-se crescentemente empobrecidas na Ásia, América, ou na África, servindo como objetos de conhecimento para os discursos pós-nacionais do Ocidente mais rico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. AGGARWAL, Vinod K Between Regionalism and Globalism: European Union Transregional and Inter-Regional Trade Strategies. In: AGGARWAL, Vinod, FOGARTY, Edward (Ed.). **European Union Trade Strategies: Between Globalism and Regionalism**. London : Palgrave, 2004.
2. ANUÁRIO BRASIL-EUROPA 2007. Rio de Janeiro : Fundação Konrad Adenauer, 2008.
3. CVETKOVICH, A., KELLNER, D. (Ed.). **Articulating the Global and the Local: globalization and cultural studies**. Boulder : Westview Press, 1998.
4. ALASTAIR, Davidson, STEPHEN, Castles. **Citizenship and Migration – globalization and the politics of belonging**. New York : Routledge, 2000.
5. DIRLIK, A. The global in the local. In: Dissanayake, W. (Ed.). **Global/Local : cultural production and the transnational imaginary**. Durham : Duke University Press, 1996.
6. HAAS, P.M. Compliance with EU directives: insights from international relations and comparative politics. **Journal of European Public Policy**, v.5, n.1, p.17-37, Mar. 1998.
7. HAAS, E.B. **Introduction** : institutionalism or constructivism? In the uniting of Europe. South Bend : Univ. Notre Dame Press, 2004.
8. HAAS, E.B., HAAS, P.M. Pragmatic constructivism and the study of international institutions. **Millennium J. Int. Stud.** v.31, n.2, p.573-601, 2002.
9. HURRELL (Ed.) **Regionalism in world politics**. Oxford : Oxford University Press, [200-?].
10. MILNER, Helen V. **Interests, institutions, and information** : domestic politics and international relations. Princeton : Princeton University Press, 1997. cap.1,2,4,8 e 9.
11. MANSFIELD, E.D., MILNER, H.V. The new wave of regionalism. **International Organization**, v.29, n.3, 1999.

12. _____. (Ed.) **The political economy of regionalism**. New York : Columbia University Press, 1997.
13. MITTLELMAN, James H. **The globalization syndrome – transformation and resistance**. New Jersey : Princeton University Press, 2000.
14. MORAVCSIK, A. The origins of human rights regimes: democratic delegation in postwar Europe. **International Organization**, v.54, n.2, 2000.
15. _____. **The choice for Europe**: social purpose and state power from Messina to Maastricht. Ithaca : Cornell University Press, 1998.
16. PIERSON, P. The part to European integration: a historical institutionalist analysis. **Comparative Political Studies**, v.29, n.2, 1996.
17. RICHARDSON, Jeremy John. **European Union**: power and policy-making. New York : Routledge, 2006.
18. RISSE, T. Regionalism and collective identities : the European experience. In: **El Estado del Debate Contemporáneo em Relaciones Internacionales**. Buenos Aires, 2000.
19. SASKIA, Sassen, APPIAH, Kwame Anthony. **Globalization and its discontents**: essays on the new mobility of people and money. [S.l. : s.n.], 1999.
12. WILSON, T., DONNAN, H. (Ed.) **Border identities**. Cambridge : Cambridge University Press, 1998.