

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

**EM BUSCA DA AUTONOMIA: A União Europeia
enquanto agente securitário internacional**

Rodrigo Barros de Albuquerque

**RECIFE
2013**

Rodrigo Barros de Albuquerque

**EM BUSCA DA AUTONOMIA: A União Europeia
enquanto agente securitário internacional**

Trabalho apresentado como requisito
para obtenção do título de Doutor em
Ciência Política, sob a orientação do
Prof. Dr. Marcelo de Almeida
Medeiros.

**RECIFE
2013**

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

A345e Albuquerque, Rodrigo Barros de.
Em busca da autonomia : a União Europeia enquanto agente securitário internacional / Rodrigo Barros de Albuquerque. – Recife: O autor, 2013.
243 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros.
Tese (doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-graduação em Ciência Política, 2013.
Inclui bibliografia.

1. Ciência Política. 2. Relações internacionais. 3. Segurança internacional. 4. União Europeia. Medeiros, Marcelo de Almeida (Orientador). II. Título.

320 CDD (22.ed.)

UFPE (BCFCH2013-31)

Rodrigo Barros de Albuquerque

**EM BUSCA DA AUTONOMIA: A União Europeia
enquanto agente securitário internacional**

Trabalho apresentado como requisito
para obtenção do título de Doutor em
Ciência Política, sob a orientação do
Prof. Dr. Marcelo de Almeida
Medeiros.

Recife, 22 de Fevereiro de 2013

BANCA EXAMINADORA:

**Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros
(Orientador)**

**Prof. Dr. Marcos Aurélio Guedes de Oliveira
(Examinador Interno)**

**Prof. Dr. Marcos Costa Lima
(Examinador Interno)**

**Prof. Dr. André Regis de Carvalho
(Examinador Externo)**

**Prof. Dr. João Paulo Fernandes Allain Teixeira
(Examinador Externo)**

Aos meus pais e familiares, a Raissa e a todos os meus amigos que, de perto ou de longe, estiveram comigo nessa longa caminhada.

AGRADECIMENTOS

São muitas as pessoas que merecem algum agradecimento em relação a este trabalho, entre familiares, amigos, alunos e colegas de trabalho. Isso aqui é um mero esforço de resumir estes agradecimentos a poucas linhas.

Em primeiro lugar, agradeço à CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, sem cujo financiamento durante boa parte deste doutorado não teria sido possível realizá-lo.

Não poderia deixar de registrar o agradecimento àquele que foi meu orientador durante metade deste doutorado, o Prof. Dr. Flávio da Cunha Rezende, por ter iniciado as discussões que levaram ao meu tema, tendo me apresentado a parte importante do referencial teórico deste trabalho, a teoria dos bens públicos globais. Quando o trabalho estava se direcionando para fora da sua área de pesquisa, ele teve o cuidado, a preocupação e a honestidade de conversar comigo sobre isto e, como poucos teriam feito, foi ágil na solução do problema para que eu não fosse prejudicado, tomando a iniciativa de conversar com aquele que viria a ser o meu orientador até a conclusão do doutorado, antes mesmo de mim.

Ao meu orientador, o Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros, meus sinceros agradecimentos por ter me recebido como seu orientando já depois da metade do meu prazo de conclusão do doutorado. A sua gentileza e compreensão foram incomparáveis na turbulência em que se encontrava a minha vida quando mais essa mudança surgia no horizonte. Ao longo da orientação, sua paciência inesgotável com os meus atrasos e a minha demora em concluir esse trabalho, aliada à sua permanente disponibilidade, foram fundamentais na conclusão desta tese.

Ao Prof. Dr. André Regis de Carvalho, que além de ter sido meu primeiro orientador, ainda na graduação, foi o grande responsável por eu ter iniciado esta jornada, me encaminhando para o estudo das relações internacionais e o mestrado em Ciência Política, e por ter aceitado participar da banca de defesa desta tese. Aos Profs. João Paulo Allain Teixeira, Marcos Costa Lima, Marcos Aurélio Guedes de Oliveira, meus agradecimentos por terem aceitado participar deste processo de conclusão como membros titulares, e aos Profs. Ricardo Borges Gama Neto e Andréa Quirino Steiner, por terem aceitado compor esta banca na condição de membros suplentes.

Aos meus queridos amigos e companheiros nesta longa jornada de formação acadêmica, do mestrado ao doutorado, Emerson Oliveira do Nascimento e Júlio César Gaudêncio da Silva.

Aos membros do NEPI/UFPE – Núcleo de Estudos de Política Comparada e Relações Internacionais, em especial a Cinthia Campos e a Gills Lopes, pelos comentários

realizados a versões preliminares deste trabalho; aos Profs. Drs. Ernani Carvalho, Enivaldo Rocha e Janina Onuki pelos comentários e sugestões na qualificação desta tese.

Aos meus colegas professores, que tornaram os dias mais alegres e menos pesados, com as longas conversas e o compartilhamento das angústias da vida acadêmica, que se tornaram mais do que colegas e hoje são verdadeiros amigos: Cristina Huggins, Gabriela Lins, Susan Lewis, Roberto Medeiros, Gustavo Delgado e Daniele Cunha.

Aos meus pais, irmão, cunhada, sobrinhos, primos e tios, pela eterna compreensão e apoio, mesmo quando eu estava ausente e estressado demais para sequer responder uma mensagem no celular, atender ao telefone ou “comer uma tapioca rapidinho”, dando um exemplo prático do que é uma família de verdade. A Alessandra Castelo Branco, por ter me acolhido em sua família, participando e se fazendo presente em todos esses momentos.

Aos amigos que nunca desistiram de me chamar pra sair e refrescar a cabeça, mesmo quando minha resposta era sempre “tenho que trabalhar na tese!”: Clarisse Cavalcanti, Rogério Melo, Alexandre Costa, Eliza Cabral, Valfrido Nascimento, Roberta Barbosa, Marco Aurélio Peixoto, Marco Araújo, Igor Barbosa, Alexandre Capitó e Esmeraldo Marinho.

Aos ex-alunos, com os quais aprendi a ser um bom profissional e que me ensinaram que professores e alunos não precisam estar separados por uma barreira intransponível: Marília Serra, Elisa Castelo Branco, Vinícius Bione, Dolores Galvão, Diego Riff, Carolina Riff, Jessica Sá, Júlia Menezes, Rodrigo Sobreira, Vitor Vieira, Camila Mello e Fernanda Buri; e àqueles que, além de amigos, se tornaram verdadeiros parceiros na profissão e na vida: Juliana Vitorino, Clarissa Carvalho e Manuella Donato.

A Mozart, Bach, Chopin e Tchaikovsky, pela companhia em longas e silenciosas madrugadas.

Finalmente e, sobretudo, a Raissa, porque optou por não ocupar um espaço, mas ser uma companhia para a vida inteira; por ser a minha âncora, a minha paz e o meu conforto.

European integration was no accident. (...) Over forty years European politicians and peoples have repeatedly widened and deepened the EC while remaining largely aware of its past, present, and future consequences (MORAVCSIK, 1998, p. 501).

Being European does not supersede one's national identity; it adds another layer (SIKORSKI, 2012).

RESUMO

A Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), instituída pelo Tratado de Lisboa em 2007, consolida a posição da União Europeia enquanto agente securitário nas relações internacionais do século XXI. Esta tese buscou confirmar esta hipótese através de robusto arcabouço teórico, fragmentado em três partes: a) uma extensa revisão da literatura sobre a integração europeia atrelada à narrativa do processo histórico da integração no continente europeu, expondo o caminho que levou à construção de uma política comum de segurança e defesa na UE; b) o exame do delineamento legal-institucional da PCSD, iniciado com o estabelecimento da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) pelo Tratado de Maastricht em 1992, até o desenvolvimento de um novo paradigma intervencionista; c) e, finalmente, o debate sobre identidade na UE e a construção de uma identidade própria à organização, em paralelo aos nacionalismos dos seus Estados-membros. A análise desenvolvida a partir de abordagens construtivistas de regimes internacionais e complexos regionais de segurança demonstra que a PCSD delimita a identidade europeia enquanto agente de segurança internacional ao estabelecer um novo paradigma intervencionista nas relações internacionais, calcado em uma combinação de instrumentos civis e militares baseados em uma reduzida quantidade de recursos cirurgicamente aplicados a objetivos estritamente delimitados, com vistas a garantir a eficácia e aumentar a eficiência das suas operações. Estes dois elementos – a identidade europeia e o novo paradigma intervencionista – confirmam que a União Europeia qualifica-se como um agente securitário internacional.

Palavras-chave: segurança internacional, complexos regionais de segurança, identidade europeia, PCSD.

ABSTRACT

The Common Security and Defence Policy (CSDP), instituted by the Lisbon Treaty of 2007, consolidates the European Union (EU) status as a security agent on the international relations of the 21st century. This research thesis aimed to validate this hypothesis through a robust theoretical framework, built upon three axis: a) an extensive literature review about European integration linked to the historical integration process at the European continent, explicating the way which led to the construction of a common security and defence policy in the EU; b) the examination of the CSDP legal and institutional design, initiated by the Common Foreign and Security Policy (CFSP) definition on the Treaty of Maastricht, in 1992, till the development of a new interventionist paradigm; c) and, finally, the debate over identity on the EU and the formation of a unique identity, proper to the EU, in parallel to the member states nationalisms. The analysis, based essentially upon international regimes constructivist approaches and regional security complexes demonstrates that the CSDP establishes an European identity as a international security agent by developing a new interventionist paradigm on international relations, which is founded upon a combination of civil and military instruments with limited resources surgically applied to strictly defined objectives, which aims to guarantee the operations' efficacy and increase its efficiency. These two elements – the European identity and the new interventionist paradigm – confirm that the European Union qualifies as an international security agent.

Keywords: international security, regional security complexes, European identity, CSDP.

RESÚMEN

La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), instituida por el Tratado de Lisboa, en 2007, consolida la posición de la Unión Europea como agente de seguridad en las relaciones internacionales del siglo XXI. Esta tesis doctoral buscó confirmar esta hipótesis a través de un marco teórico robusto, fragmentado en tres partes: a) una revisión extensa de literatura sobre la integración europea agregada a la narrativa del proceso histórico de la integración del continente europeo, exponiendo el camino que ha llevado a la construcción de una política común de seguridad y defensa en la UE; b) el análisis de la delineación legal-institucional de la PCSD, iniciado con el establecimiento de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) por el Tratado de Maastricht en 1992, hasta el desarrollo de un nuevo paradigma intervencionista; c) y, finalmente, el debate sobre la identidad en la UE y la construcción de una identidad propia a la organización, en paralelo a los nacionalismos de sus Estados-miembros. El análisis desarrollado a partir de abordajes constructivistas de los regímenes internacionales y complejos regionales de seguridad demuestra que la PCSD delimita la identidad europea en cuanto agente de seguridad internacional al establecer un nuevo paradigma intervencionista en las relaciones internacionales, fundamentando-se en una combinación de instrumentos civiles y militares basados en una cantidad reducida de recursos metódicamente aplicados en objetivos estrictamente delimitados, con vistas al aumento de la eficiencia de las operaciones y la garantía de su eficacia. Estos dos elementos – la identidad europea y el nuevo paradigma intervencionista – confirman que la Unión Europea, de hecho, se puede calificar como un agente de seguridad internacional.

Palabras-clave: seguridad internacional, complejos regionales de seguridad, identidad europea, PCSD.

LISTA DE FIGURAS E TABELAS

Figura 1: Estrutura institucional da Política Comum de Segurança e Defesa	Página 185
Figura 2: Membros da OTAN e União Europeia, dezembro de 2012	Página 200
Figura 3: Caso necessário, quem deve decidir em questões relativas à defesa na Europa?	Página 206
Figura 4: Os Estados membros deveriam adotar uma posição comum em relação a crises internacionais?	Página 207
Figura 5: Como devem ser tomadas as decisões no caso de uma intervenção militar pela PCSD?	Página 208
Figura 6: A União Europeia deve ter uma força de reação rápida para enviá-la prontamente a locais estratégicos em crises internacionais?	Página 210
Figura 7: Quais deveriam ser as funções de um exército europeu?	Página 210
Figura 8: A União Europeia deveria ter um ministro de relações exteriores próprio?	Página 212
Figura 9: Você se sente, além de nacional do seu país, cidadão europeu?	Página 213
Tabela 1: Abordagens teóricas de segurança internacional	Página 87
Tabela 2: Comparações internacionais: população, área e orçamento de defesa	Página 190
Tabela 3: Gastos com defesa e relação com o PIB nacional, Estados Unidos e União Europeia	Página 191
Tabela 4: Quantitativo de forças armadas dos Estados membros da União Europeia	Página 192
Tabela 5: Comparações internacionais: quantitativo de forças armadas	Página 193
Tabela 6: Sumário das missões da Política Comum de Segurança e Defesa – dezembro/2010	Página 194

LISTA DE SIGLAS

AED	Agência Europeia de Defesa
AFH	Ata Final de Helsinque
ARUNEPS	Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança
AUE	Ato Único Europeu
BENELUX	Bélgica, Holanda e Luxemburgo
BIRD	Banco Mundial
CDE	Comunidade de Defesa Europeia
CE	Comunidade Europeia
CECA	Comunidade Económica do Carvão e do Aço
CEE	Comunidade Económica Europeia
CNE	Conselho de Negócios Estrangeiros
CPCM	Célula de Planeamento Civil-Militar
CPS	Comité Político e de Segurança
CRS	Complexo Regional de segurança
CSCE	Conferência de Segurança e Cooperação na Europa
CSH	Comissão de Segurança Humana
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CSUE	Centro de Satélites da União Europeia
EES	Estratégia Europeia de Segurança
EFTA	Associação Europeia de Livre Comércio
EUMC	Comité Militar da EU
EURATOM	Comunidade Europeia de Energia Atômica
FERR	Força Europeia de Reação Rápida
FMI	Fundo Monetário Internacional
IESD	Identidade Europeia de Segurança e Defesa
IIGM	II Guerra Mundial
ISAF	International Security Assistance Force
ISDE	Instituto de Segurança e Defesa Europeia
MRR	Mecanismo de Reação Rápida
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ODEO	Organização de Defesa da Europa Ocidental
OECE	Organização Europeia de Cooperação Econômica
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
PDC	Plano de Desenvolvimento de Capacidades
PESC	Política Externa e de Segurança Comum
PESD	Política Europeia de Segurança e Defesa
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SEAE	Serviço Europeu de Ação Externa
SIPRI	Instituto Internacional de Estocolmo para a Pesquisa da Paz
TCRS	Teoria dos Complexos Regionais de Segurança
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia
UEO	União da Europa Ocidental
UNFICYP	Força de Manutenção de Paz das Nações Unidas no Chipre
UO	União Ocidental

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1. DEFESA MÚTUA, CARVÃO, AÇO E MERCADO COMUM: DE BRUXELAS A MAASTRICHT	35
1.1. O pós II Guerra Mundial e o nascedouro de uma nova Europa	35
1.2. Cooperação e integração: perspectivas teóricas	43
1.3. Rumo à Europa unificada: a década de 1950.....	48
1.3.1. Funcionalismo	51
1.3.2. Federalismo.....	52
1.3.3. Transnacionalismo	54
1.3.4. Neofuncionalismo	56
1.4. De passos lentos à aceleração: as décadas de 1960 a 1980.....	59
1.5. Maastricht, 1992: enfim, a União Europeia.....	67
1.5.1. Liberalismo intergovernamental	70
1.5.2. Governança multinível	73
1.5.3. Neoinstitucionalismo	75
1.6. Integração econômica, política e... militar?	79
1.6.1. Segurança humana	91
1.6.1.1. <i>O Relatório sobre o Desenvolvimento Humano (PNUD, 1994)</i>	91
1.6.1.2. <i>Human Security Now (COMMISSION..., 2003)</i>	97
1.6.2. A Escola de Copenhague e a teoria dos complexos regionais de segurança	107
2. CONSTRUINDO UM NOVO PARADIGMA DE SEGURANÇA: DO PILAR INTERGOVERNAMENTAL DE POLÍTICA EXTERNA E SEGURANÇA À POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA.....	119
2.1. A Política Externa e de Segurança Comum, em 1992	119
2.1.1. As áreas de tensão da definição de uma política externa comum.....	123
2.1.2. Alterações no cenário e redefinições necessárias: a PESC entra em vigor já desatualizada.....	126
2.2. A Política Europeia de Segurança e Defesa: Amsterdã, 1997, St. Malo, 1998.....	128
2.3. As revisões posteriores: Nice, 2001 e a tentativa de Roma, 2004	133
2.4. O tratado reformador: Lisboa, 2007.....	136
2.4.1. A Política Externa e de Segurança Comum	138
2.4.2. A Política Comum de Segurança e Defesa	142
2.4.2.1. <i>Regimes internacionais</i>	147
2.4.2.2. <i>Construtivismo</i>	163

2.4.2.3.	<i>A UE e a PCSD como instrumento de provisão de bens públicos globais</i>	165
2.4.2.4.	<i>A PCSD e o complexo regional de segurança europeu</i>	179
3	PARA ALÉM DE LISBOA: O QUE A POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA SIGNIFICA PARA A UNIÃO EUROPEIA	183
3.1	A POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA NA TEORIA: A UNIÃO EUROPEIA ENQUANTO POTÊNCIA GLOBAL	183
3.1.1.	O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES	189
3.2	A POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA EM MOVIMENTO: AS OPERAÇÕES CIVIS E MILITARES DA UNIÃO EUROPEIA	195
3.3	EM BUSCA DA RELEVÂNCIA: A PCSD ENQUANTO INSTRUMENTO DE AFIRMAÇÃO IDENTITÁRIA DA UNIÃO EUROPEIA	199
3.3.1.	A CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE EUROPEIA ATRAVÉS DA PCSD	199
3.3.2.	UMA IDENTIDADE EUROPEIA?	214
3.3.3.	A CONDIÇÃO DE AGENTE SECURITÁRIO INTERNACIONAL	220
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	223
	REFERÊNCIAS	232

INTRODUÇÃO

Quais as perspectivas para o futuro da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da União Europeia? Embora a segurança militar esteja presente na história do processo europeu de integração desde o seu início, sua posição sempre foi de segundo plano. Esta situação mudou com o final da Guerra Fria e a redefinição do papel a ser desempenhado pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), aliada onipresente da Europa durante todo o período iniciado após a II Guerra Mundial. O afastamento gradual da OTAN do território europeu fez emergir no seio da União Europeia (UE) o sentido de urgência pela autonomia na segurança; uma vez que não se poderia mais contar com a presença da OTAN nem prescindir da segurança militar, era chegada a hora da UE, após longo processo de construção de instituições comunitárias voltadas para questões de ordem socioeconômica, definir concretamente o caminho para a integração política, estreitando os laços entre as políticas de defesa dos seus Estados membros.

A pergunta no início do parágrafo anterior reflete aquela que foi a preocupação central desta tese e é particularmente importante no período de sua redação – final de 2012 – devido a dois fatores principais. O primeiro deles diz respeito à própria história da construção do sistema integrado de defesa na União Europeia: o Tratado de Lisboa de 2007, conhecido como Tratado Reformador, substituiu o malfadado Tratado Constitucional de 2004, cujo objetivo era sedimentar a federalização da UE em um texto constitucional. Entre vários aspectos que garantiriam um salto considerável na integração em relação aos tratados anteriores, o Tratado Constitucional criaria o cargo de Ministro dos Negócios Estrangeiros da União, com a responsabilidade de conduzir a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da UE, bem como de contribuir decisivamente para a execução da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD).

O Tratado Constitucional não foi aprovado, devido às sucessivas negativas, no primeiro semestre de 2005, dos referendos realizados na França e na Holanda. O período de reflexão que se sucedeu levou à formulação do Tratado Reformador, bem mais modesto em suas ambições, ampliando a integração dos membros da União em matéria econômica e social e galgando passos rumo à integração em outras esferas a

partir da preservação de alguns elementos do Tratado Constitucional. O Tratado Reformador aboliu a estrutura de pilares adotada pelo Tratado da União Europeia – o Tratado de Maastricht – em 1992, promovendo maior integração através de instituições de caráter crescentemente comunitário, cuja participação nas decisões internas dos Estados membros foi ampliada. Apesar disso, ainda persistem resquícios do pilar intergovernamental, observáveis nos processos decisórios concernentes à matéria de segurança e defesa. Por exemplo, a tentativa de implementar uma Política Comum de Segurança e Defesa sugerida no Tratado Constitucional manteve-se no Tratado de Lisboa afastando de si o mecanismo decisório comunitário e preservando a política interestatal manifesta na barganha intergovernamental como prática institucionalizada sobre a matéria. Em outras palavras, a PCSD continuou funcionando como a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), cujas decisões eram sujeitas ao processo intergovernamental nos tratados anteriores. Ainda, o cargo de Ministro dos Negócios Estrangeiros da União, previsto no Tratado Constitucional, manteve razoavelmente inalteradas as suas funções, mas recebeu outra denominação, também com vistas a afastar o fantasma do federalismo, passando a ser chamado de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (ARUNEPS).

O segundo fator que atribui importância a este estudo se refere à crise do Euro, mais apropriadamente, a crise fiscal e monetária da União Europeia. É difícil estabelecer uma data definitiva para o início da crise; alguns comentadores atualmente apontam 2008 como o ano de fato de início da crise, mas apenas em 2009 os investidores em países europeus começaram a demonstrar, em massa, cautela em seus investimentos e sugerir que uma crise estava às portas da União. Ainda mais tarde, em meados de 2010, foram tomadas as primeiras medidas para contê-la e, desde então, foram sucedidas por diversas outras medidas emergenciais para reverter o contexto negativo. A crise se instaurou e afetou severamente as economias e sistemas políticos dos Estados membros da UE, sendo considerada responsável por mudanças abruptas de lideranças políticas, taxas elevadas de desemprego, numerosas greves e revoltas populares, pondo em questão a própria integridade da União Europeia, cuja decadência e eventual extinção aparenta ser a consequência lógica, no caso da organização não conseguir solucionar a crise. Alguns Estados, a exemplo do Reino Unido, ameaçam se retirar da União Europeia para preservarem as suas economias e sistemas políticos, antes que sejam atingidos mais fortemente pela crise e a situação se torne irreversível.

Ambos os fatores, apesar de lidarem com questões distintas em sua essência, estão profundamente entrelaçados – eis o porquê dos estudos da área de economia política internacional, afinal, economia e política caminham juntas. A criação do cargo de ARUNEPS foi um salto significativo na historicamente almejada integração política da União Europeia, iniciando, enfim, a estruturação de uma política externa e de segurança comum; contudo, se a crise não for contida a tempo e continuar se agravando, esses esforços poderão ter seus benefícios mitigados face à retração e, quiçá, desintegração da União Europeia.

Este argumento, de que a crise econômica poderá causar a ruptura do processo de integração, já é senso comum nos noticiários e análises de comentaristas leigos. Não poderia ser diferente: crises geram insatisfações com o presente turbulento, nostalgia sobre o passado – não necessariamente melhor – e incertezas sobre o futuro, imprevisível para as ciências humanas e sociais.

A cooperação política na Europa, todavia, é simultaneamente refém e beneficiária de uma complexa teia de instituições formais e informais – hiperinstitucionalização –, em sua maioria, dedicadas a estabelecer a cooperação entre os países europeus em várias frentes, de natureza política, econômica, social e, agora, militar. É refém, porque o excesso de instituições provoca o travamento de avanços incrementais, retardando o processo decisório em alguma instância burocrática ou compromisso legal de uma das inúmeras instituições que governam as relações entre os Estados europeus, sendo frequente a sobreposição de demandas, objetivos e recursos; é beneficiária porque, se é verdade que os processos de integração na Europa têm raiz no flagelo das guerras e que a cooperação contínua estimula nos Estados a sua manutenção como forma de evitar o conflito, a existência de múltiplas instituições promove a interdependência dos Estados em várias esferas, reforçando a proteção da Europa contra o conflito e até mesmo contra o esfacelamento do projeto integracionista.

Além das já citadas OTAN e UE, entre as instituições de origem europeia que devem ser citadas por integrarem este contexto de hiperinstitucionalização, estão: a) a extinta União da Europa Ocidental (UEO), à qual foi atribuída, em alguns momentos, a alcunha de “braço armado da União Europeia”, ao longo da década de 1990 até a sua eventual absorção pela UE às portas do século XXI; b) a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), concebida ao fim da II Guerra Mundial para

administrar o Plano Marshall para a reconstrução da Europa, hoje devotada à coordenação de políticas de estímulo ao desenvolvimento e ao livre comércio; c) o Conselho da Europa¹, organismo de concertação política reunindo todos os países europeus em torno de matérias tão diversas quanto direitos humanos e cooperação cultural; d) a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), uma organização regional de segurança apoiada em soluções não militares e temas que compõem a nova agenda de segurança internacional pós Guerra Fria, reunindo, além de países europeus, Estados da Ásia e da América do Norte.

De todas as organizações citadas apenas duas agem sobre a segurança a partir de sua perspectiva tradicional, focada em aspectos militares, a OTAN e a UE, esta última apenas a partir da absorção da União da Europa Ocidental no final da década de 1990. Aqui se dá o primeiro recorte metodológico deste trabalho: ao estudar a PCSD, cujo foco é fundamentalmente militar, fez-se necessário concentrar os esforços nas instituições que efetivamente se debruçam sobre questões militares. Sendo assim, as demais instituições foram citadas eventualmente e em contextos específicos, ao descrever a história da integração e das tentativas de estabelecer objetivos e políticas voltadas para a segurança na região, contudo, sem profundidade, para não desviar do foco do trabalho.

As demais organizações enfatizam outros aspectos da segurança, acompanhando as mudanças adotadas no próprio campo de estudos da segurança internacional ao longo das décadas, como a segurança econômica, social, ambiental e humana. Neste sentido, esta tese contemplou uma análise conceitual do que efetivamente significa segurança internacional no desenvolvimento do seu campo de estudos, os seus componentes e os seus principais debates, a fim de dar subsídios à argumentação proposta e delimitar metodologicamente a análise. Ao tratar da PCSD, a visão de segurança fundamental a este estudo enfatiza a concepção de segurança humana, especialmente em seu caráter militar, e os processos de securitização, por meio dos quais se atribui o caráter securitário a temas que tradicionalmente não são incluídos na agenda de segurança internacional.

¹ Não confundir com o Conselho Europeu, órgão da União Europeia.

Não se pode descuidar do fato de que a PCSD é fruto de um processo de integração em andamento e, portanto, um trabalho deste porte e sobre esta temática não estaria completo sem uma análise integrada da história e das teorias de integração regional, na maior parte, aplicáveis a momentos específicos da integração. Daí a necessidade de conhecê-las para entender como caminhou o processo de integração europeu, porque este ocorreu mais rapidamente em alguns domínios de intervenção da UE e porque, em outros, o processo caminhou de forma débil durante anos.

A análise das teorias de integração regional, embora tenha sido o mais ampla possível, não teve o objetivo de ser exaustiva. Para os propósitos deste trabalho, seria impossível considerar cada uma delas com o devido cuidado, evitando injustiças, quer em sua importância, quer em sua adequada explicação. Entretanto, é digno de nota que embora tenham contribuído para a compreensão superficial do desenvolvimento da PCSD, nenhuma das teorias sobre a integração regional existentes explica com precisão o seu delineamento. Em função disso, foi necessário recorrer a aportes teóricos diferentes, descolados das teorias tradicionais e mais recentes sobre integração regional, como a teoria dos bens públicos globais, teorias de regimes internacionais, o construtivismo social, a teoria da segurança humana e a teoria dos complexos regionais de segurança. Conjuntamente, estes são os cinco pilares que proveram sustentação teórica aos argumentos desenvolvidos nesta tese. A chave está no pluralismo teórico típico das relações internacionais, mas mais do que isso, em um diálogo entre as teorias citadas, cada qual com uma contribuição única a oferecer à compreensão deste multifacetado objeto de pesquisa. Segue um esforço inicial de articulação entre estas teorias.

A teoria dos bens públicos globais advoga que o mundo atual é repleto de desafios globais, oriundos de um número cada vez maior de problemas e crises internacionais, tais quais crises financeiras, corrupção em organizações internacionais, terrorismo transnacional, epidemias e questões ambientais. Cada um destes elementos citados corresponderia a um tipo de bem público global, definidos como bens não excludentes e não rivais no consumo, que promovem benefícios para uma grande quantidade de pessoas de diferentes nações, gerações e origens socioeconômicas.

A partir desta definição abrangente de bens públicos globais, podemos identificar como tais praticamente qualquer tema da agenda internacional: o meio

ambiente, o combate à corrupção e ao terrorismo internacional, a saúde, a segurança internacional e o direito internacional. O reconhecimento de um determinado tema das relações internacionais como objetivo da cooperação internacional, quando não é suficiente para promover a cooperação, ao estimular os Estados a tentar alcançá-la. Isto ocorre porque o reconhecimento de um bem público como *global* presume não apenas que ele alcança diferentes povos, gerações e culturas, mas que também são necessárias ações, por parte dos interessados em sua provisão e manutenção, que transcendam as barreiras tradicionais dos Estados. A grande questão aqui é o fato de não se tratar mais de bens que podem ser administrados exclusivamente no âmbito interno de um Estado, evocando a necessidade de estabelecer ações internacionais de cooperação para tentar administrar o problema.

O efeito da globalização sobre esses bens públicos é mais marcante em alguns temas, como, por exemplo, a segurança internacional. Esta não pode ser alcançada se não houver uma ação ou um compromisso estabelecido entre dois ou mais Estados garantindo o cenário de segurança, uma vez que se trata de um problema que normalmente envolve relações conflituosas entre dois ou mais países.² Na tentativa de evitar o cenário de insegurança coletiva, surgem as comunidades de segurança, definidas por Adler e Barnett (2003, p. 3) como “comunidades nas quais os Estados se integram a tal ponto que eles desenvolvem um senso de comunidade, o que, conseqüentemente, gera a garantia de que eles irão resolver as suas diferenças sem fazer guerra”³ e os complexos regionais de segurança, nos quais há uma distinção entre:

(...) o sistema internacional das potências globais, cujas capacidades lhes permite transcender distâncias, e o subsistema das potências menores, cujo principal ambiente de segurança é a sua região. A ideia central na teoria dos complexos regionais de segurança é que, uma vez que a maior parte das ameaças cruza curtas distâncias mais facilmente do que as longas distâncias, a interdependência securitária normalmente é padronizada em *clusters* regionais: os complexos de segurança (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 4).

Avaliar que a segurança é garantida através de pequenos grupos regionalmente localizados levanta uma questão importante: quão global pode ser

² Este argumento é uma simplificação, presente apenas pelos propósitos de um texto introdutório. O conflito pode não ser entre dois Estados, mas um conflito interno que provoque, por exemplo, um alto fluxo de refugiados e, conseqüentemente, impactos sobre países fronteiriços. Entretanto, a questão também pode ser solucionada por meio de acordos de auxílio mútuo na eventualidade de problemas como este.

³ Esta citação, como todas as demais oriundas de publicações em idiomas estrangeiros, foram livremente traduzidas pelo autor desta tese.

considerado o bem público segurança? Se a política que envolve a garantia da segurança e defesa é domínio exclusivo dos Estados e eles obtêm mais sucesso na consecução de uma política de segurança baseada em elementos comuns, como a geografia, por exemplo, é legítimo pensar que a segurança é, a princípio, um bem público regional. Entretanto, se a segurança é suficientemente provida em várias regiões diferentes, talvez seja possível argumentar que ela pode vir a ser considerada um bem público global – contanto que permaneça a sua provisão em escala regional em várias partes do mundo. Este argumento será tratado em maiores detalhes no capítulo 2.

Os compromissos assumidos pelos Estados, na forma da cooperação para a provisão de bens públicos regionais ou globais ou na formação de complexos regionais de segurança, tendem a produzir normas recorrentes, padrões de comportamento entre os países, ao concordarem sobre princípios e regras que deverão governar as suas ações nesta seara. Em outras palavras, tais compromissos acabam por gerar um ou mais regimes internacionais, classicamente conceituados por Krasner (1983) como princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos decisórios sobre os quais convergem as expectativas dos atores em torno de um determinado tema das relações internacionais. Sempre que é possível observar esse conjunto de elementos acerca de uma área específica, estar-se-ia tratando de um regime internacional. O conceito propositalmente flexível permite aos analistas de relações internacionais identificarem os regimes internacionais como produto da cooperação internacional reiterada, conforme lecionam Baldwin (1993) e Keohane (1993), os quais entendem que além de serem produtos da repetição da cooperação, os regimes internacionais fecham o círculo interativo, promovendo o desenvolvimento de novas ações de cooperação.

A teoria dos regimes internacionais foi aplicada pela primeira vez no estudo da segurança internacional por Robert Jervis (1983), de modo sutilmente diferente do conceito utilizado por Krasner. Para Jervis, regimes de segurança são “princípios, regras e normas que induzem limites ao comportamento das nações baseados na crença de que os outros agirão de maneira recíproca” que não funcionam da mesma forma que os regimes sobre outras áreas, existindo quatro diferenças fundamentais entre eles. Na primeira delas, o dilema de segurança dificulta o estabelecimento de regimes de segurança, pois “muitas das políticas desenvolvidas para aumentar a segurança de um Estado automática e inadvertidamente reduzem a segurança dos outros” (JERVIS, 1983,

p. 174). Isto torna os regimes de segurança particularmente valiosos em função dos altos custos das ações individuais e das dificuldades de se chegar a um consenso sobre o regime ou sobre a sua implementação: a natureza competitiva da questão da segurança induz nos países o temor de que as demais partes não cumpram os seus compromissos, servindo como forte incentivo para que um Estado desvie do comportamento acordado. A segunda diferença também está relacionada ao dilema de segurança: os motivos para ações de caráter ofensivo ou defensivo na segurança frequentemente produzem o mesmo comportamento. Buscando manter o *status quo* ou alterá-lo em seu favor, o país buscará, de qualquer forma, ampliar os seus recursos militares. Um regime de segurança na Europa, assim, é um mecanismo útil através do qual se torna possível mitigar o dilema de segurança através do controle das ações e respostas dos seus Estados membros e da ingerência sobre instrumentos utilizados tradicionalmente com fins militares, centralizados nas indústrias de defesa dos países europeus.

Em terceiro lugar, as apostas e os custos são mais altos nos regimes de segurança do que em outras áreas, pois estão mais sujeitos a falhas com resultados catastróficos, normalmente relacionados à perda massiva de vidas humanas, destruição de patrimônio público e histórico, entre outras consequências dos conflitos armados. No caso europeu, é particularmente relevante que as duas guerras mundiais do século XX tenham tido o seu continente como palco, os seus cidadãos como vítimas e o seu patrimônio destruído. Desenvolver um regime particular de segurança no continente é também um meio pelo qual os países europeus poderiam evitar a recorrência dos enormes danos e perdas que seriam ocasionados por um novo conflito de grandes proporções, potencialmente envolvendo armamentos nucleares, o que elevaria ainda mais a destruição e o número de mortes resultantes do conflito.

Finalmente, identificar comportamentos de outros países a fim de definir o seu próprio comportamento é uma ação de prospecção mais complexa do que em outras áreas, devido ao caráter sigiloso das políticas militares e do desenvolvimento de novas tecnologias armamentistas. Não se pode dizer que isso não acontece em regimes sobre outras áreas temáticas, contudo, nestas áreas o sigilo costuma ser menor do que em relação à segurança e defesa. Tornar públicas as informações sobre aspectos desse regime, como as relativas ao desenvolvimento de novas tecnologias armamentistas, aumentos ou decréscimos do arsenal bélico dos países, embora não revelem todas as

informações relevantes, contribuem para retirar parte das sombras que ocultam as intenções e capacidades dos Estados membros. Da forma como se inicia o regime de segurança europeu, focalizando o controle sobre a extração do carvão, produção do aço e utilização dessas duas matérias-primas, é possível perceber a relevância da construção de um regime de segurança na Europa.

Jervis (1983) delinea em seu artigo as quatro condições necessárias para a formação de um regime de segurança: a) os países devem querer estabelecê-lo; b) os atores devem compartilhar o valor atribuído à segurança mútua e cooperação; c) todos os países envolvidos devem acreditar na política de manutenção de *status quo*, pois caso algum deles entenda que a melhor política de segurança é a expansão, o regime terá a sua existência ameaçada pelas aspirações imperialistas de um ou mais países membros; d) finalmente, a guerra e a perseguição individualista da segurança devem ser percebidas como muito custosas, de forma a garantir que os países não tenham incentivos para agir unilateralmente.

Não é difícil relacionar as condições apontadas por Jervis ao cenário europeu pós II Guerra Mundial: nenhum dos países envolvidos queria se ver imerso em um novo conflito de grande escala, pois estavam mais interessados em reconstruir os seus territórios e restabelecer os seus recursos, acreditando que a cooperação econômica era mais viável do que políticas militares expansionistas. Ainda assim, um regime propriamente de segurança não surgiu imediatamente ao final da II Guerra Mundial, apesar de uma tentativa fracassada nesta direção com o Tratado de Bruxelas, de 1948.⁴ O que se assistiu foi à aliança entre rivais históricos e inimigos durante a guerra que acabara de findar, França e Alemanha, para desenvolver alguma forma de controle sobre os esforços militares um do outro, fazendo nascer, no início da década de 1950, a Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA).

Embora a CECA tivesse como principal objetivo regulamentar um mercado comum sobre as duas mercadorias fundamentais ao desenvolvimento do poder militar naquele período, havia outro motivo que justificava a sua criação: ser capaz de controlar a matéria-prima da guerra significava que estes Estados seriam capazes de controlar a

⁴ Não totalmente fracassada, diga-se de passagem. O Tratado de Bruxelas serviu de inspiração para a criação da OTAN, um ano mais tarde, assim como nele foi criada a Organização de Defesa da União Ocidental, posteriormente renomeada para União da Europa Ocidental.

guerra. Aqui se começam a delinear os regimes internacionais que irão estruturar a União Europeia como seus domínios de intervenção. Cabe, antes de avançar neste ponto, uma breve discussão sobre a importância das instituições nas relações internacionais e como elas foram firmadas no estudo das relações internacionais ao longo do século XX.

A teoria dos regimes internacionais surge na esteira da discussão sobre o institucionalismo⁵ nas relações internacionais. Embora frequentemente os termos sejam mencionados na literatura em separado, como “instituições e regimes internacionais”, ambos são empregados como sinônimos em outras ocasiões. Os principais fundadores da teoria são Joseph S. Nye, Jr. e Robert O. Keohane, que desenvolveram em conjunto duas das três obras centrais do quadro analítico da teoria: *Transnational Relations and World Politics*, publicado em 1972, e *Power and Interdependence*, publicado cinco anos mais tarde. A terceira obra considerada central no desenvolvimento da teoria institucionalista foi escrita por Keohane em empreitada solitária e publicada em 1984: *After Hegemony: cooperation and discord in world politics* (MORAVCSIK, 2009).

No conjunto, estas obras são fundamentais na redefinição do campo das relações internacionais ao fundarem o campo da economia política internacional e estabelecer uma nova agenda de pesquisa para o campo, focada, entre outras coisas, no impacto de fatores econômicos-políticos para o comportamento dos Estados, em atores transnacionais e na cooperação internacional governada por instituições como resultado da interação entre os Estados. O objetivo era ir além do que preconizavam as teorias realistas, focadas na segurança militar como principal motivador do comportamento estatal, no Estado como único ator de relações internacionais e na lógica permanente de conflito entre os Estados, derivada de um cenário de anarquia institucional.

O terceiro livro, de autoria exclusiva de Keohane, concentra-se na análise das instituições e regimes internacionais como elementos capazes de mitigar os efeitos indesejados da anarquia internacional. A premissa central do livro é simples: se é verdade que os Estados Unidos estão em decadência como hegemonia no sistema internacional,⁶ o mundo deve se preparar para retornar ao estado de anarquia? A

⁵ Também chamado de neoliberalismo, neoliberalismo institucional e institucionalismo neoliberal.

⁶ O livro foi publicado pela primeira vez em 1984, época na qual vários estudiosos discutiam a possibilidade dos Estados Unidos decaírem a ponto de não mais poderem ser considerados o poder hegemônico, ao mesmo tempo em que não havia um Estado cujo poder rivalizasse o da potência americana de modo a substituí-lo e tornar-se a nova hegemonia capaz de manter o mundo estável.

discussão parte de uma análise da teoria da estabilidade hegemônica, desenvolvida por Charles P. Kindleberger, que afirmava ser necessário um único poder, mais forte do que as demais potências em todas as esferas, para garantir estabilidade ao mundo (KEOHANE, 1984/2005).

O receio dos teóricos e analistas da época era que, ao desaparecer o poder estabilizante, isto é, o poder hegemônico, a paz e a cooperação entre os Estados desaparecessem junto com ele. Keohane aponta no livro que processos cooperativos independentes do poder hegemônico já existiam de maneira relativamente independente do poder hegemônico. As relações internacionais já passavam por um processo de progressiva institucionalização, decorrente da expansão quantitativa e qualitativa das instituições e regimes internacionais, abrangendo um número cada vez maior e mais diversificado de temas da agenda internacional. Para ele a cooperação internacional já acontecia à parte da participação estadunidense, os compromissos eram relativamente estáveis e, após assumidos, cumpridos pelos Estados. Dessa maneira, não se deveria presumir que a possível decadência da hegemonia americana traria o fim da ordem de paz e cooperação, levando o mundo novamente à guerra (KEOHANE, 1984/2005).

Na visão de Keohane, o enfraquecimento do poder americano deu lugar ao fortalecimento dos regimes internacionais, funcionando como instrumentos de facilitação da cooperação internacional descentralizada, isto é, independente da ação de um poder hegemônico. Ao concentrar-se nisso, Keohane trouxe para as relações internacionais o que provavelmente foi a maior contribuição americana aos estudos sobre a cooperação internacional.

Keohane fugiu da tradicional dicotomia cooperação-conflito, como se os conceitos fossem elementos diametralmente opostos. Na realidade, segundo ele, a cooperação emerge do conflito, real ou potencial. Estados e outros atores cooperam entre si porque há um conflito imediato entre eles a ser resolvido ou porque há algo que no futuro pode vir a se tornar um conflito. Nesse sentido o autor diferencia cooperação de harmonia; enquanto a última seria a convergência natural de interesses e ações voltadas para alcançá-los por parte de dois ou mais atores, a cooperação envolveria necessariamente um processo de negociação por meio do qual os atores ajustariam as suas políticas umas às outras para que conseguissem alcançar resultados benéficos – ou

menos desvantajosos – para todos. Este ajuste mútuo de políticas é a essência da cooperação e, portanto, o melhor meio disponível aos atores para buscar objetivos comuns.

A cooperação não acontece por altruísmo ou por um desejo de paz, como afirmariam os idealistas, mas porque, a partir de uma perspectiva racionalista, ela seria a melhor forma de os Estados alcançarem ou preservarem os seus dois objetivos principais: riqueza e segurança. Os Estados desenvolvem e mantêm instituições e regimes internacionais porque elas reduzem os custos de transação, diminuem os problemas de informação assimétrica e limitam o grau de incerteza que os membros do regime enfrentam ao avaliarem as políticas de seus pares. Os regimes não substituem os interesses nacionais, mas alteram os cálculos das ações que cada Estado pode tomar para garantir esses interesses, exercendo impacto sobre as políticas estatais ao modificarem as opções de ação de um Estado, oferecendo-lhe mais ou menos opções, de acordo com o estabelecido pelo regime. É a visão estrutural modificada dos regimes internacionais, apresentada por Krasner (1983).

Os anos seguintes ao desenvolvimento da teoria institucional de Keohane corroboraram seus argumentos: o aumento considerável do número de organizações internacionais ao longo da década de 1990, a expansão da União Europeia, a redefinição do papel da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a formulação e entrada em vigor de importantes tratados internacionais sem a participação dos Estados Unidos, como o Protocolo de Kyoto em 1997 e o Estatuto de Roma para o Tribunal Penal Internacional em 1998 são alguns exemplos da cooperação internacional descentralizada apontada pela teoria.

O que se observa, todavia, é que o formato institucional adotado por estas organizações é muito diferente entre si. Cada regime internacional possui um desenho institucional independente, quase único. Aliás, esta é uma característica dos tratados internacionais que formalizam esses regimes, pois obedecendo a alguns critérios jurídicos de validade, podem adotar o formato que desejarem as suas partes.⁷ Na teoria institucionalista de Keohane há referência em recente prefácio comemorativo dos vinte

⁷ Apesar de normas delimitadas na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969, tais normas não obrigam formatos específicos que deverão ser adotados por cada tratado internacional, disciplinando, nesse aspecto, apenas as partes que deverão constar do instrumento do tratado internacional, sem qualquer definição quanto ao seu conteúdo. Nesse sentido, conferir Accioly, Silva e Casella, 2010.

anos de publicação de *After hegemony*, no qual o próprio autor, ao fazer um balanço da sua contribuição para o estudo das relações internacionais e sobre o desenvolvimento da pesquisa sobre instituições e regimes, admite que pouco ou nada se sabe sobre como estas instituições são organizadas internamente e quais os fatores que promovem tipos específicos de desenho institucional.⁸

No continente europeu, as citadas organizações cujos âmbitos de ação estão relacionadas à segurança demonstram esta situação de forma clara, a partir dos elementos mais simples, como a própria definição de segurança. Enquanto a OSCE age sobre a segurança considerando-a de forma abrangente, as ações da OTAN são de natureza exclusivamente militar; ao mesmo tempo, o Conselho da Europa e a OCDE operam de maneira instrumental, auxiliando na estruturação da segurança da região a partir de elementos estritamente civis. Paralelamente a tudo isso, a União da Europa Ocidental operava em ações de caráter misto, reunindo elementos civis e militares, passando de uma cooperação reiterada com a União Europeia ao longo da década de 1990 a ser integrada a ela na estruturação da Política Europeia de Segurança e Defesa, posteriormente renomeada para a Política Comum de Segurança e Defesa.

A União Europeia, enfim, é um capítulo à parte. Sua natureza *sui generis* (HIX, 2007) se reflete em ela ser uma espécie de organismo internacional que recebeu, através de um longo processo delegativo, vastos poderes executivos, legislativos e judiciais, dando forma a uma *polity* diferente da figura tradicional do Estado. Isso resultou na UE como um ambiente político complexo que promove políticas comuns sobre as diversas áreas de atuação dos seus Estados membros e um amplo espaço de debates e regulamentações através dos seus mecanismos institucionais, originando o que a literatura especializada conhece como um processo de integração.

⁸ Keohane ainda aponta, como problemas inerentes à sua teoria, a existência de múltiplos equilíbrios em resultado da atuação das instituições internacionais, o peso excessivo que devota à reputação como instrumento de compromisso dos Estados com os regimes e instituições e a falta de uma teoria da delegação que explique as mudanças de poder presentes na interpretação e implementação efetiva das regras consensuais estabelecidas entre os Estados. Além disso, reconhece diversas fragilidades da sua teoria, sumarizadas em quatro pontos: a) considerar os Estados como atores unitários, desprezando constrangimentos domésticos; b) ignorar o papel da distribuição de ganhos a partir da cooperação institucionalizada; c) a necessidade de acordos autoimpositivos; e d) não tecer considerações éticas sobre os regimes internacionais, nem sempre capazes de aumentar o bem estar. Para mais detalhes, ver Keohane, 2005, p. xv-xviii.

Avançando rumo à integração, o projeto europeu alcançou resultados significativos, especialmente na última década do século XX e na primeira década do século XXI. Durante todo o período da Guerra Fria, o processo de integração europeu aprofundou as suas relações econômicas a partir do direito comunitário originário e derivado⁹ produzido no período. Tudo começou com o Tratado de Bruxelas, em 1948, e sua revisão, em 1954; a criação da CECA, em 1951, pelo Tratado de Paris; e o Tratado de Roma, em 1957, criando a Comunidade Econômica Europeia. Um novo tratado de igual importância surgiu apenas dezesseis anos depois, com o Tratado Unificador, em 1973, e mais treze anos depois, com o Ato Único Europeu, em 1986, definindo os rumos da integração europeia ao reconhecer o desejo e estabelecer o objetivo de criar um mercado comum europeu, que viria a ser institucionalizado através do Tratado de Maastricht, em 1992. Foi neste último tratado que surgiu, pela primeira vez em um instrumento formal do direito comunitário, o nome “União Europeia”. Não por acaso, este tratado é referido como o Tratado da União Europeia.

O Tratado de Maastricht estabeleceu os três pilares da integração europeia: o pilar comunitário, referente à unificação dos diversos processos paralelos de integração em curso na Europa sob a bandeira única da União Europeia; o pilar da justiça e assuntos internos, renomeado no Tratado de Amsterdã, 1997, para a cooperação policial e judiciária em matéria penal, que cuida da liberdade de movimentação e segurança interna (MORAVCSIK, 1998; PINDER; USHERWOOD, 2007; ACCIOLY, 2010); e o pilar da política externa e de segurança comum, aparecendo formalmente pela primeira vez no direito comunitário originário (OLIVEIRA, 2002; BISWARO, 2011).

A Maastricht se seguiu o Tratado de Amsterdã, em 1997, enfatizando os direitos individuais e a cidadania, ampliando os poderes do Parlamento Europeu de forma a tornar a UE mais democrática e outras reformas institucionais para dar início à implementação da Política Externa e de Segurança Comum (PESC). Com o mesmo objetivo do Tratado de Amsterdã, o Tratado de Nice, em 2001, prosseguiu com a reforma das instituições e estruturas da União Europeia, agora se dedicando a contemplar mudanças cujo principal objetivo era adaptar a UE a um contexto em mudança: com a conclusão do processo de adesão de doze países do leste europeu, as instituições

⁹ A legislação ou direito comunitário originário compreende as normas contidas nos tratados internacionais que dão forma à União Europeia. Chama-se de direito comunitário derivado a legislação produzida no âmbito interno da UE, por ocasião do funcionamento das suas instituições comunitárias.

européias precisariam se adequar à participação de quase o dobro de Estados membros e um aumento considerável também na população integrante da UE. As mudanças promovidas pelo Tratado de Nice, então, se deram sobre os processos decisórios e a composição das suas instituições, sob o receio de, caso não fossem efetuadas tais reformas, a adesão dos novos membros viesse a tornar o funcionamento da UE lento e custoso, portanto, ineficiente.

Logo depois do Tratado de Nice, contudo, a UE sofreu um dos seus piores reveses, com a tentativa de aprovar o Tratado Constitucional, o qual estabelecia uma Constituição para a Europa, unificando os Tratados de Roma e de Maastricht e criando uma entidade que se assimilaria a uma federação de Estados. Dos seus então vinte e cinco Estados membros, todos assinaram o tratado em 2004, momento de sua formulação, e surpreendentes dezoito países ratificaram-no. Porém, o processo de ratificação foi encerrado prematuramente no ano seguinte, quando a França e a Holanda, em referendo, rejeitaram a constituição. Nem tudo foi perdido: ao fracasso na ratificação do Tratado Constitucional, a Europa respondeu com o Tratado de Lisboa, conhecido por Tratado Reformador, em 2007.

O Tratado de Lisboa extinguiu formalmente o sistema dos três pilares, embora na prática permaneçam presentes nos diferentes processos decisórios adotados; a política externa e de segurança comum, por exemplo, permanece dependente de decisões intergovernamentais (LORENTZ, 2008). Mesmo assim, é com o Tratado de Lisboa que se dão avanços mais significativos objetivando reverter o quadro de baixa institucionalização (CARLSNAES, 2007) de uma política comum de segurança na União Europeia de forma mais eficaz do que havia feito o Tratado de Maastricht. Enquanto neste último foi estabelecido como pilar da integração europeia a política externa e segurança comum, assinalando o desejo coletivo europeu de iniciar a integração política, unificando as políticas dos países membros em relação ao exterior e em relação à segurança e defesa, apenas quinze anos mais tarde foi criado o cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. Este foi incumbido pelo Tratado de Lisboa de presidir o Conselho dos Negócios Exteriores – pasta do Conselho de Ministros –, ocupar a vice-presidência da Comissão Europeia – encarregado das relações exteriores e da coordenação de aspectos pertinentes a elas –, desenvolver propostas para a execução da política externa e de segurança

comum, executar as decisões tomadas pelo Conselho Europeu e representar a UE internacionalmente nas questões pertinentes à política externa e de segurança comum.

Observa-se neste contexto que a segurança militar é alçada à condição de tema de cooperação intrabloco, embora não comunitária, após quarenta anos de desenvolvimento da UE. Por que tanto tempo para reconhecer a importância de desenvolver uma política comum de segurança e defesa e criar um cargo com a responsabilidade de levar adiante a integração nesta matéria? Mais do que isso, por que depois de construir uma identidade enquanto potência civil nas relações internacionais a UE resolveu redefinir esta identidade e operar também como potência militar?

Para responder a estas perguntas, esta tese partiu de dois pressupostos (p) e duas hipóteses (h): p1) a hiperinstitucionalização da Europa inibe a criação de mais instituições ou políticas específicas para tratar de temas que já são objeto de ação de outras instituições e políticas intra ou extrabloco. Assim, seria melhor aperfeiçoar os instrumentos já existentes e não contribuir para a proliferação de novas instituições dedicadas à matéria; p2) a integração econômica trouxe como efeito colateral a paz no continente, entre os Estados membros da UE e, regra geral, entre os seus membros e os países da circunvizinhança, o que não impede que a integração em áreas sensíveis como a segurança ocorra em função do efeito *spillover*.¹⁰ Estes dois pressupostos permitiram desenvolver duas hipóteses de trabalho: h1) o afastamento da OTAN do continente europeu engatilhou na UE a necessidade de caminhar com as próprias pernas e, portanto, de desenvolver uma política autônoma que fosse capaz de mitigar os eventuais prejuízos causados pela reduzida ação da OTAN na região. Como esse afastamento só começou na década de 1990, até então o interesse de formular uma política própria de segurança e defesa, embora já houvesse sido manifestado, não havia sido efetivado; h2) a integração político-militar, fazendo avançar a integração europeia, afirmaria a condição de agente internacional da UE, agora atrelando a esta identidade um novo elemento, enquanto agente internacional de segurança, pavimentando o caminho para o seu reconhecimento enquanto potência não estatal.

¹⁰ O efeito *spillover* será explicado em capítulo posterior; a título de simplicidade argumentativa e para não comprometer o entendimento deste ponto, pode-se entender que este efeito se manifesta quando a cooperação em uma área específica exige, para a sua continuidade ou aprofundamento, que a cooperação aconteça em áreas correlatas.

A primeira hipótese se refere à aliança histórica entre a OTAN e a UE. Desde a sua fundação, a OTAN trabalhou em conjunto com a UE em suas várias fases e formatos institucionais, como forma de frear o avanço do socialismo soviético sobre a Europa ocidental. Como forma de resguardar a sua principal zona de influência, a OTAN, sob a liderança estadunidense tratou de garantir a proteção militar do ocidente europeu durante todo o período da Guerra Fria. O final deste período assinalou o fim dos objetivos da OTAN e uma inevitável redefinição do seu papel, o que trouxe consigo um crescente desinteresse da organização pelo continente: se o continente estava relativamente estável e não havia mais a ameaça vermelha a oeste – como era percebida pela OTAN –, por que investir esforços na proteção contra um inimigo inexistente?

Este afastamento foi provavelmente o maior impulso à UE para a definição de uma política própria de segurança e defesa. Embora a OTAN não tivesse o objetivo de se desvincular completamente da sua relação histórica com a União Europeia, nem esta quisesse se distanciar dela por unanimidade em seus Estados membros, a falta de interesse da OTAN em maiores investimentos e na continuidade de uma forte presença no continente levou a UE a considerar o desenvolvimento de instrumentos que lhe garantissem autonomia nesta área, de forma que, caso necessário, não estivesse absolutamente dependente da OTAN para a realização de manobras militares defensivas.

Desse modo, a Política Europeia de Segurança e Defesa foi iniciada com a Declaração de Saint Malo em 1998, resultante de uma conferência entre o Reino Unido e a França, decidindo criar capacidades militares e institucionais autônomas para a União Europeia. O objetivo, como Howorth (2007) alerta, não era fazer frente ao poderio militar americano ou da Aliança Atlântica,¹¹ mas fazer-se independente perante estes últimos. O início das suas atividades no exterior da União Europeia em 2003 serviu também para consolidar a sua posição nas relações internacionais, não como um ator, mas como um agente, capaz de transformar e que efetivamente transforma as relações internacionais ao se fazer relevante, sobretudo por se constituir em uma entidade que não é Estado e nem organização internacional, mas um amálgama de ambos. Esta é a discussão da segunda hipótese, a seguir.

¹¹ Como também é conhecida a OTAN.

A segunda hipótese afirma que o desenvolvimento da PESD é resultado da ambição da União Europeia em ser reconhecida como potência não estatal nas relações internacionais. É difícil afirmar que este tenha sido o objetivo de fato da UE em um contexto no qual tantos elementos concorrem para serem as causas da decisão da UE por institucionalizar uma política comum de segurança e defesa. A entrada da União da Europa Ocidental na UE, o distanciamento da OTAN e o avanço natural da integração para além da cooperação econômica são variáveis que, em certa medida, oferecem explicações adequadas para o surgimento da PESD. Entretanto, o contexto histórico e geográfico tem algo mais a informar sobre isto.

Três conflitos armados ao longo da década de 1990 em áreas localizadas nos limites do complexo regional europeu geraram expectativas da comunidade internacional quanto à posição da UE enquanto um bloco: a instabilidade na região dos Balcãs provocada pela dissolução da Iugoslávia, a Guerra da Bósnia e a Guerra do Kosovo. Em todos os casos, esperou-se um maior engajamento da União Europeia, o que não aconteceu, ao mesmo tempo em que a própria UE, ao reconhecer a sua limitação enquanto agente securitário internacional, viu-se incapaz de agir para solucionar problemas desta natureza nos seus arredores.

Conflitos armados em uma região tão próxima, capazes de causar problemas como fluxos de refugiados, confrontos de fronteiras, disputas territoriais e por recursos devem ser administrados antes de sua eclosão ou de sua escalada. A dependência da Aliança Atlântica depõe contra a autonomia da UE em situações deste tipo. Se ela for incapaz de resolver estes problemas por si só e impedir que eles cheguem até ela, o que acontecerá se em algum momento de crise a OTAN se recusar a ajudar a UE ou, ainda que se disponha a fazê-lo, seus recursos estiverem comprometidos em outras operações, uma vez que a OTAN se coloca atualmente como ator global de segurança internacional? É em resposta a isto que esta hipótese destaca a necessidade da UE de perseguir a sua autonomia institucional e de recursos em matéria de segurança.

Com o objetivo de examinar a veracidade destas hipóteses, os dois primeiros capítulos desta tese contemplaram o processo histórico da integração europeia, concatenado com as teorias em ordem cronológica, de acordo com o momento da integração que se buscava explicar. No primeiro, a análise vai dos primórdios, com os Tratados de Bruxelas e Paris, até o Tratado de Maastricht, cobrindo aproximadamente

quatro décadas da história da integração europeia, analisando os primeiros esforços teóricos de explicação sobre a integração regional, abrangendo o funcionalismo e o neofuncionalismo, o transnacionalismo e o federalismo, além das teorias de maior sofisticação desenvolvidas já na década de 1990, como o liberalismo intergovernamental, a governança multinível e as contribuições do paradigma neoinstitucionalista da ciência política para a compreensão da integração europeia. Ao chegar a Maastricht, este trabalho começou a se debruçar mais detidamente sobre o objeto desta tese, examinando conceitos de segurança internacional ao longo do desenvolvimento do seu campo de estudos, enfatizando a concepção de segurança humana e a teoria dos complexos regionais de segurança, essenciais à compreensão da dinâmica securitária europeia.

O segundo capítulo segue a narração da história da integração europeia a partir de Maastricht até o Tratado de Lisboa, abrangendo quase vinte anos. Aqui se encerra o segundo critério de delimitação metodológica: a análise proposta neste trabalho segue do início da formação da União Europeia até a entrada em vigor do mais importante instrumento jurídico para a consolidação da Política Comum de Segurança e Defesa. Nesta direção, o trabalho buscou analisar a formação, desde a Declaração de Saint Malo, da PESC e sua redefinição como a PCSD, particularmente a partir dos seus aspectos legais e institucionais.¹² A razão para a divisão tão desigual de períodos históricos abordados entre estes dois capítulos está no processo de desenvolvimento da PCSD: enquanto nas primeiras quatro décadas muito pouco foi feito na direção desta empreitada, a constituição da PCSD se dá basicamente ao largo da última década do século XX e da primeira década do século XXI, período no qual também emergem as discussões sobre os bens públicos globais, razão pela qual esta teoria foi tratada neste capítulo em conjunto com a abordagem teórica dos regimes internacionais.

¹² Apesar do foco dado sobre as instituições da União Europeia e os aspectos legais da sua formação, o autor desta tese não despreza o papel dos atores sociais sobre o processo de formação. No terceiro capítulo desta tese foram utilizados mecanismos mais sólidos de apontamento do papel desempenhado por estes atores a partir da consideração sobre pesquisas feitas a indivíduos no âmbito da União Europeia, consolidadas no Eurobarômetro. O autor desta tese acredita que este é o meio mais sólido e eficaz de considerar a opinião pública dos indivíduos e entidades civis que compõem a UE sem incorrer em problemas de desvios e tendências que poderiam decorrer da apresentação de opiniões de poucos atores e talvez não tão representativos. Para discorrer adequadamente sobre o papel destes atores no objeto desta tese e manter a devida atenção aos critérios metodológicos de representatividade da amostra, esta tese deveria perseguir o objeto de modo bastante diferente do que foi aqui empregado. Desta forma, optou-se por manter a análise no nível legal-institucional, ciente dos limites explicativos deste tipo de análise.

O terceiro capítulo desta tese seguiu a análise de questões incidentais na concepção da Política Comum de Segurança e Defesa. Nele foram analisados: 1) a relação entre a UE a OTAN no mundo pós 11 de Setembro a partir dos custos empregados, dos Estados-membros, dos processos decisórios e das funções desempenhadas em matéria de segurança na Europa; 2) a transformação da UE de potência civil em potência militar, enfatizando o caráter de agente internacional através do exame de suas operações mais importantes; 3) o caráter intergovernamental das decisões tomadas no âmbito da PCSD, tornando-a menos “comum” do que prenuncia o seu nome; 4) o efeito da militarização da UE para a concretização de uma identidade europeia, no plano jurídico formal.

Em seguida, nas considerações finais se encontram uma breve retrospectiva de todo o estudo, ressaltando os pontos fortes da pesquisa realizada, os limites explicativos da abordagem utilizada e um esforço de delineamento de agenda de pesquisa sobre o tema estudado.

1. DEFESA MÚTUA, CARVÃO, AÇO E MERCADO COMUM: DE BRUXELAS A MAASTRICHT

1.1. O pós II Guerra Mundial e o nascedouro de uma nova Europa

O final da II Guerra Mundial (IIGM – 1939-1945) marcou o início da era das instituições internacionais, tomando o multilateralismo como caminho para a paz entre as nações. Se o que efetivamente se viu foi a emergência de um sistema bipolar que Waltz (1979) viria a considerar mais estável do que o sistema multipolar, repartindo o mundo entre a influência norte-americana e a influência soviética, foi neste período também que surgiram um número razoável de organizações internacionais que pretendiam regulamentar aspectos importantes das relações internacionais.

As conferências nos últimos momentos da guerra – Teerã, Yalta e Potsdam – e logo após o seu término – Bretton Woods – determinaram como funcionaria a sociedade internacional dali em diante. Nas conferências de guerra, a aproximação militar entre os “Três Grandes” – União Soviética, Reino Unido e Estados Unidos –, o desmembramento e desmilitarização da Alemanha, a rendição do Japão e da Alemanha, a redefinição das fronteiras da Polônia, a criação do Tribunal de Nuremberg, foram elementos chave decididos nas reuniões. O sistema criado em Bretton Woods, por sua vez, estabeleceu o padrão ouro-dólar, em substituição ao padrão-ouro, o qual culminaria, em 1971, no padrão dólar, e criou as instituições financeiras do grupo do Banco Mundial (BIRD) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), responsáveis por governar as relações econômicas e financeiras entre a maior parte dos países do período até abarcar quase a sua totalidade em 2012.

A II Guerra Mundial trouxe à baila a discussão sobre a necessidade de uma organização internacional de caráter político e multilateral, tal qual a Liga das Nações, já que a sua criação em 1919 não foi suficiente para impedir a eclosão de uma nova guerra mundial. A Liga, que enfrentou diversos desafios, fracassando na maioria deles,¹³ suspendeu as suas atividades com o início da IIGM, mas só veio a ser extinta formalmente em 1947, dois anos após a criação da Organização das Nações Unidas

¹³ Neill Nugent atribui o fracasso da Liga das Nações, majoritariamente um fórum de negociações entre os países europeus, a três fatores. Primeiro, a Liga possuía objetivos vagos e sujeitos a interpretações contrastantes; em segundo, sua estrutura intergovernamental a tornava dependente da unanimidade dos votos dos seus membros para que qualquer ação fosse realizada; por fim, os Estados membros possuíam ambições diferentes quanto à Liga: enquanto a França e o Reino Unido desejavam manter o *status quo* estabelecido em Versalhes, a Alemanha e a Itália viam na liga a oportunidade de mudar esse estado de coisas (NUGENT, 2006).

(ONU), em 1945. Seu espírito, contudo, sobreviveu na recém-criada ONU, organização que se devotaria a cuidar da manutenção da paz e segurança internacionais nas décadas vindouras.

Além disso, a IIGM teve um impacto mais profundo sobre a Europa, em função, principalmente, de fatores políticos e econômicos (NUGENT, 2006). No espectro dos fatores políticos, a guerra trouxe a percepção de que o nacionalismo exacerbado, nascido e desenvolvido sem amarras, era uma receita certa para a guerra e precisava ser contido. Duas consequências políticas fundamentais do final da guerra foram a redefinição do mapa político do continente europeu, com a divisão da Alemanha em suas partes ocidental e oriental e a integração de nações no leste à União Soviética ou à sua zona de influência, e a reorientação da balança de poder para as relações entre a União Soviética e os Estados Unidos, saindo da sua tradicional zona de relações entre os países europeus. A perda de importância para o sistema bipolar que se formava impunha aos países do ocidente da Europa a necessidade de se redefinirem, de buscarem se tornar novamente relevantes. Finalmente, dentre os fatores políticos relacionados por Nugent está a questão alemã: a Alemanha era vista como uma ameaça potencial que precisava ser impedida e não poderia voltar a se concretizar como tal para os países europeus – este papel ficaria relegado à União Soviética ao longo da Guerra Fria.

Os fatores econômicos elencados por Nugent (2006) incluem o reconhecimento dos países europeus sobre o papel secundário que tiveram na definição do sistema econômico e financeiro internacional capitaneado pelas instituições de Bretton Woods, exigindo alternativas viáveis dos europeus para estimular a cooperação intraeuropeia, o que acabaria por influenciar a criação da Organização Europeia de Cooperação Econômica e a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, o que será explorado alguns parágrafos adiante.

A derrota iminente das forças do Eixo, já sem a Itália e, portanto, compostas apenas pela Alemanha de Hitler e pelo Japão de Hiroito, e o otimismo que tomava os países desembocou, em junho de 1945, na Carta de São Francisco, tratado que instituiu a ONU. Seus princípios eram baseados não apenas na Liga das Nações, mas também na Carta do Atlântico, de 1941, e na Conferência de Washington, em 1942, firmadas entre os Estados Unidos e o Reino Unido sob o fantasma da guerra. Em comum, estes textos traziam a preocupação por uma união de forças em busca da paz, da proibição do uso da

força nas relações internacionais, do respeito aos direitos dos povos quanto à escolha de sua organização política e território, da liberdade de navegação nos mares. Some-se a elas a Conferência de Moscou, em 1943, a qual adicionava a União Soviética aos dois países anteriores, formando o grupo dos Três Grandes, e insistia na imperatividade de criar uma organização internacional baseada no princípio da igualdade soberana entre todas as nações pacíficas a fim de conquistar a paz e segurança internacionais, capaz de combater o nacionalismo emergente nas nações europeias.

A Organização das Nações Unidas surgiu eivada do idealismo característico do final da I Guerra Mundial, preocupada em funcionar como um organismo de concertação política entre todas as nações – ao menos todas aquelas que assinaram e ratificaram o seu texto constitutivo – baseada no direito internacional e em princípios supostamente universais, os quais seriam o motor da paz. Neste sentido, a sua estrutura orgânica original buscou contemplar as áreas de relacionamento interestatal: uma assembleia geral, reunindo todos os seus membros, os quais possuiriam igualdade de direitos e a capacidade de votar em todas as decisões com o mesmo peso, atendendo a princípios democráticos; um conselho de segurança, núcleo da paz e segurança internacionais, cuja composição dividia-se em membros permanentes, com maior peso em suas decisões e que refletiam a distribuição de poder no mundo pós IIGM, e membros rotativos, eleitos por mandatos de dois anos e atendendo a critérios de distribuição regional de vagas; um conselho econômico e social, cujo foco seria as causas distantes da guerra, as desigualdades sociais e econômicas; um conselho de tutela, responsável pela administração em caráter temporário de países que, devido a condições peculiares e transitórias, não fossem capazes de se autogovernarem; um tribunal de justiça, dedicado a julgar as contendas entre os países por meio do direito internacional, contribuindo para o zelo e correta interpretação e aplicação das normas internacionais; e o secretariado-geral, representante maior da organização perante a sociedade internacional.

Na mesma década em que se formou a ONU, iniciou-se o processo de hiperinstitucionalização da Europa. Em 1948, surgiram a OECE – Organização Europeia de Cooperação Econômica e a União Ocidental (UO); em 1949, o Conselho da Europa e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) (SEITENFUS, 2008). A OECE surgiu como consequência do Plano Marshall, idealizado em 1947, pelo secretário de Estado

norte-americano George Marshall, e posto em prática a partir de 1948. O Plano, cujo nome oficial era Programa para a Recuperação da Europa, consistia em auxílio financeiro dos Estados Unidos aos países europeus objetivando auxiliar na sua reconstrução no pós IIGM, modernizando a sua indústria e levantando barreiras comerciais; como pano de fundo, os Estados Unidos esperavam frear o avanço do comunismo sobre a Europa ocidental. O Programa, durante os quatro anos de sua execução, foi implantado pela OECE; a organização, contudo, sobreviveu ao término do Programa e, ao longo da década de 1950, face à rápida recuperação da Europa ocidental e do início do seu projeto de integração, foi esvaziada de suas funções, culminando em sua substituição por uma nova organização, no início da década de 1960, intitulada OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Com o título, muda também o escopo da organização: antes regional, se torna semiuniversalista, eliminando o critério de localização geográfica e abrindo as suas portas à participação de todos os países que tenham atingido certo nível de desenvolvimento econômico, reconhecidas como economias de mercado e democracias liberais consolidadas.

Contando, em 2012, com trinta e quatro países membros, a OCDE tem como objetivos: a) alcançar o máximo crescimento econômico sustentável e empregabilidade, com o aumento do padrão de vida dos países membros, mantendo a estabilidade financeira e assim contribuindo para o desenvolvimento da economia mundial; b) contribuir para a expansão econômica sadia de países membros e não membros em processo de desenvolvimento; c) contribuir para a expansão do comércio mundial a partir de uma base multilateral não discriminatória e de acordo com as obrigações internacionais. Apesar dos seus objetivos ousados, busca alcançá-los a partir da reunião e troca de informação, consulta e cooperação facultativa, sobretudo entre os seus Estados membros. Suas decisões são tomadas pelo consenso: os membros que desejarem não participar de alguma decisão podem optar pela abstenção, excluindo-se também dos efeitos da decisão acordada pelos demais membros. Essa característica reduz significativamente o poder da organização, permanecendo um organismo estritamente intergovernamental e subordinado às vontades dos Estados, sem qualquer perspectiva de adquirir caráter supranacional no futuro. Assim, o mecanismo mais utilizado pela OCDE tem caráter apenas recomendatório, sugerindo políticas governamentais com o intuito de melhorar o desenvolvimento econômico dos Estados e sem qualquer ingerência sobre os aspectos militares da segurança.

Ainda em 1948 o Tratado de Bruxelas estabeleceu uma cláusula de defesa mútua entre o Reino Unido, França, Bélgica, Holanda e Luxemburgo em uma tentativa de coordenar as suas políticas de defesa. Desse tratado resultou a criação da União Ocidental, ofuscada no ano seguinte pela criação da OTAN, cujas funções incluíam as mesmas da precedente, porém com maiores chances de eficácia, devido à presença da maior potência militar do período entre os seus membros, os Estados Unidos. Dois anos mais tarde, o primeiro-ministro francês, René Pleven, propôs a criação de uma Comunidade de Defesa Europeia (CDE), preocupado com o pleito americano de rearmar a Alemanha Ocidental. Acima de tudo, a CDE seria o mecanismo de controle e prevenção contra o retorno do militarismo exagerado na Alemanha que poderia trazer de volta os anseios de outrora, ocasionando nova guerra. O tratado de constituição da CDE foi firmado em 1952, porém sequer chegou a entrar em vigor, falhando desde a sua concepção: a própria França, proponente da organização, não ratificou o tratado, sob o receio de que ele viesse a minar a sua soberania e de que o tratado não tivesse o efeito desejado sem a participação do Reino Unido, o qual só aceitaria mediante a abolição de mecanismos decisórios supranacionais (KEUKELEIRE; MACNAUGHTAN, 2008).

A União Ocidental voltaria a ter alguma relevância apenas com a entrada da Alemanha e da Itália, em 1954, através do Tratado Modificado de Bruxelas, quando passou a ser chamada União da Europa Ocidental (UEO) e a ocupar-se do monitoramento do compromisso dos Estados membros com os termos do tratado. Durante boa parte do tempo de suas atividades, a organização atuou pouco, restando praticamente dormente até meados da década de 1980, em parte devido ao artigo IV do Tratado Modificado de Bruxelas, o qual estabelecia que a UEO se basearia na autoridade militar da OTAN para fins de informação e conselhos sobre questões militares, evitando a duplicação de esforços e tornar "atlânticas" as estruturas de segurança no continente, não europeias (KEUKELEIRE; MACNAUGHTAN, 2008).

A UEO só voltou a ganhar notoriedade a partir da década de 1990, quando iniciou longos debates e ensaios de aproximação de suas atividades com a OTAN e a União Europeia, chegando a ser conhecida como o braço armado desta última. Em 1999 os seus instrumentos e recursos foram absorvidos pela UE, formando a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) da União Europeia e sendo formalmente extinta em meados de 2011, após a conclusão da transferência desses bens para a nova estrutura

decisória da PESD (HOWORTH, 2007). Este processo de absorção e formação da PESD será abordado em mais detalhes no próximo capítulo.

Em 1949 surge o Conselho da Europa, sediado em Estrasburgo, na França, como complemento político da antiga OEEC, reunindo dez países¹⁴ para promover a democracia, o estado de direito e a proteção dos direitos humanos. O Conselho da Europa atua principalmente por meio da Corte Europeia de Direitos Humanos,¹⁵ a qual fiscaliza e aplica a Convenção Europeia de Direitos Humanos de 1950. Em 2012 o Conselho da Europa reúne a quase totalidade dos países do continente, excluídos apenas Belarus, Cazaquistão e o Vaticano, e é digno de nota que nenhum país que integra a atual União Europeia o tenha feito sem antes ter sido recebido como membro do Conselho da Europa (PIOVESAN, 2006).

O papel do Conselho da Europa, como tantos outros organismos europeus, fundamenta-se principalmente no ideal de que é possível estabelecer a cooperação e a paz entre os países a partir apenas da concertação política, salvo pela atuação da Corte Europeia, estritamente estabelecida sobre o respeito e garantia dos direitos humanos. Este tribunal é de jurisdição obrigatória para todos os seus países membros, possuindo competência contenciosa, o que lhe permite um mandato bem mais amplo do que o habitual nas organizações de concertação política na Europa; o não cumprimento da decisão da Corte por um dos seus Estados membros pode acarretar na suspensão dos direitos deste e, em último caso, até mesmo a sua expulsão. Eis algum grau de coercibilidade, o mesmo que garantiu a saída voluntária da Grécia em 1969 antes que fosse expulsa devido ao atentado à democracia no golpe militar de 1967, o qual instaurou um governo não democrático em clara violação à sua própria constituição nacional (PIOVESAN, 2006).

A Organização do Tratado do Atlântico Norte, criada em 1949 com a participação direta dos Estados Unidos como uma organização de segurança coletiva foi guiada por seis responsabilidades ao longo da Guerra Fria: a) servir de equilíbrio à ameaça soviética na Europa; b) garantir uma força de retaliação caso a União Soviética viesse a realizar um ataque armado contra os países do ocidente; c) desenvolver ações

¹⁴ Os membros fundadores do Conselho da Europa foram Bélgica, Dinamarca, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Suécia e o Reino Unido.

¹⁵ No início, também através da Comissão Europeia de Direitos Humanos, com a qual a Corte Europeia dividia funções. Em 1998 a Comissão foi extinta e suas funções foram incorporadas à Corte.

conjuntas entre os países membros da organização para reunir informações de inteligência sobre as ações da União Soviética; d) monitorar as fronteiras entre os países membros e os países do centro e leste europeu, vinculados ao bloco soviético; e) monitorar incursões soviéticas por terra, ar ou mar; f) impedir qualquer oportunidade de ataque por parte do bloco soviético (KAPLAN, 2004).

O fim da Guerra Fria, contudo, impôs à OTAN uma necessária revisão dos seus objetivos e do seu papel nas relações internacionais. A nova ordem mundial não se limitava mais ao mundo bipolar e ao confronto entre capitalistas e socialistas e a organização corria o risco de se tornar irrelevante no novo mundo que se formava. As operações fora do território dos países membros da organização e a entrada de novos membros, sobretudo do leste europeu, aumentaram aos poucos as responsabilidades da OTAN para com a segurança e cooperação no continente, ao mesmo tempo em que os Estados Unidos, frente ao novo sistema multipolar no qual ainda lhe era reconhecida a preponderância militar, começava a direcionar recursos para outras regiões, desconcentrando-os da Europa. Neste movimento destacam-se, nos anos de 1994 a 1997, a criação dos mais significativos fóruns de cooperação entre a OTAN e seus vizinhos: a) a Parceria Pela Paz, em 1994 para facilitar acordos bilaterais entre a OTAN e os países parceiros; b) o Diálogo Mediterrâneo, também em 1994, para fomentar o diálogo com Israel e os países ao norte da África; c) o Conselho da Parceria Euro-Atlântica, para a coordenação, consulta e diálogo entre os seus cinquenta Estados participantes, incluindo todos os membros da OTAN. Em todos os casos, estes foram os caminhos encontrados pela OTAN para ampliar geográfica e politicamente o seu campo de atuação (NATO, 2012a). Estes movimentos não apenas trouxeram a OTAN para o novo cenário internacional, como provocou a desconfiança da Europa sobre a importância que esta tinha para a agenda internacional dos Estados Unidos. Este sentimento, poucos anos depois, foi um dos principais responsáveis por impulsionar na União Europeia o desejo de uma política autônoma de defesa, consolidada na PCSD, como se verá nos próximos capítulos (HOWORTH, 2007; KEUKELEIRE; MACNAUGHTAN, 2008; MARTINS, 2012).

Lindley-French (2007) argumenta que o caminho escolhido pela OTAN no mundo pós Guerra Fria envereda por duas rotas simultaneamente. De um lado, a OTAN preza por um novo consenso estratégico definido com os Estados Unidos, reforçando a

sua participação não como membro, mas como aliado; do outro lado, a organização realiza esforços para uma melhor integração em políticas de defesa e cooperação com a UE. Optar por este duplo caminho exigiu da OTAN desenvolver estratégias de equilíbrio entre as políticas de cooperação desenvolvidas em caráter simultâneo com a União Europeia e os Estados Unidos. Se, por um lado, a UE prezava pela estabilização e reconstrução como medidas de segurança, os EUA tendiam a buscar a segurança através da demonstração do poder de fogo em manobras militares.

Embora a OTAN tenha conseguido alcançar certo padrão cooperativo com os demais países da Europa e com os Estados Unidos garantindo a segurança transatlântica, um sistema europeu de segurança não estaria completo sem a participação da Rússia, ao leste. Dessa forma, em 1996, a OTAN e a Federação Russa celebraram o tratado de cooperação, segurança e relações mútuas, criando um conselho permanente entre as partes para consulta, deliberação e ação conjuntas, consolidando ainda mais o papel de ator de segurança internacional da Organização do Tratado do Atlântico Norte, passando a ter parcerias celebradas com países em praticamente todos os continentes, estendendo a sua influência e o seu poder militar.

A extensão, contudo, trazia ganhos quantitativos, mas não qualitativos: aumentar a influência para áreas maiores tinha um custo não apenas financeiro, mas de fragmentar a disposição de tropas no exterior, reduzindo o quantitativo em cada região para poder estar presente em outras. Foi então que a OTAN passou a perceber que uma política militar própria da União Europeia não era necessariamente uma ameaça, mas uma aliada em potencial. Dividir as tarefas e recursos com a UE evitaria a redundância de recursos investidos nas mesmas tarefas e objetivos e garantiria que os processos se tornassem mais ágeis a partir da descentralização de esforços. A PESH não era uma ameaça e ela seria ainda mais bem-vinda com a eclosão da Guerra ao Terror no início do século XXI e o engajamento da OTAN no conflito: os recursos da OTAN poderiam ser direcionados para a Ásia Central, no Afeganistão, em cumprimento do artigo 5º do Tratado do Atlântico Norte, segundo o qual um ataque armado contra um ou mais dos seus membros deve ser considerado um ataque contra todos os integrantes da organização, cristalizando o mecanismo de legítima defesa coletiva da OTAN (KAPLAN, 2004; GALBREATH, 2007; LINDLEY-FRENCH, 2007).

Em meio a todas estas iniciativas de concertação política, que por si só já garantiriam a ideia de uma Europa hiperinstitucionalizada, o final da década de 1940 e o início da década de 1950 assistem ao desenvolvimento de outros esforços que desembocariam em instituições internacionais duradouras. A cooperação em diversas frentes promove um contexto diferenciado, no qual múltiplas iniciativas de cooperação intergovernamental favorecem o surgimento de um novo projeto, mais ambicioso: a integração europeia. Cumpre, antes de seguir em frente, questionar: o que diferencia as iniciativas de cooperação existentes neste período de um processo de integração? Quais são os limites conceituais entre a cooperação e a integração?

1.2. Cooperação e integração: perspectivas teóricas

A cooperação internacional figura, ao lado do conflito, como um dos temas centrais da disciplina das relações internacionais. Como tal, a literatura acerca desta questão é vasta, suscitando debates acalorados entre as teorias e seus teóricos. Não seria exagero afirmar que, de alguma forma, todas as teorias das relações internacionais lidam com a cooperação – e o conflito – como elemento importante em sua análise.

Por cooperação entende-se na literatura especializada, de maneira relativamente incontestada, um processo de ajustes mútuos de políticas dos atores internacionais, manifestando-se a partir do momento no qual eles adéquam seus comportamentos às preferências atuais ou antecipadas de outros atores para gerar ganhos para si (KEOHANE, 1984; MILNER, 1992). O conceito de cooperação internacional nem sempre foi objeto de consenso, sendo usualmente confundido com harmonia ou ausência de conflito. Atualmente, entende-se a cooperação como um processo de coordenação de políticas e a harmonia como uma situação na qual a coordenação não se faz necessária para que os atores obtenham ganhos satisfatórios em suas relações uns com os outros. Ainda, a cooperação não implica na ausência de conflitos; na realidade, o conflito atual, iminente ou simplesmente possível, já evoca nos atores a necessidade de cooperar para dirimi-lo, de maneira que não se pode dizer que a cooperação se dá na ausência do conflito, mas na tentativa de solucioná-lo ou preveni-lo (KEOHANE, 1984).

No que tange às causas da cooperação, a literatura costuma ser bastante controversa. As principais hipóteses foram sumarizadas por Helen Milner (1992) em

seis pontos: a) hipóteses relativas aos ganhos dos atores; b) hipóteses relativas ao número de atores; c) hipótese da repetição das interações; d) hipótese dos regimes internacionais; e) hipótese das comunidades epistêmicas; f) hipóteses das assimetrias de poder.

O primeiro conjunto de hipóteses diz respeito a três situações distintas. A literatura considera, neste primeiro conjunto, que a cooperação deriva: i) do objetivo dos Estados de maximizar ganhos absolutos, para os quais o que importa é o resultado geral em benefícios da sua participação em ações cooperativas; ii) da sua tentativa de garantir ganhos relativos, considerando o fator competição como essencial, pois os Estados estariam sempre comparando os seus ganhos com os ganhos dos demais Estados para avaliar o seu próprio nível de poder, militar ou econômico; iii) da aplicação do princípio da reciprocidade, através do qual os Estados, em um contexto de repetição da ação cooperativa e da possibilidade de sanção para aqueles que optarem pela defecção, manteriam a cooperação funcionando, desde que os demais participantes também o fizessem.

O segundo grupo de hipóteses, que trata do número de atores, apresenta as razões pelas quais, em alguns momentos, uma quantidade menor de atores facilitaria a cooperação, enquanto em outros momentos tal quantidade seria desejada e um número maior obstaría a efetividade da cooperação. No primeiro caso trata-se da clássica manifestação do problema olsoniano do carona, através da participação de um grande número de Estados e a possibilidade de desistência de um ou mais deles sem interferir no produto da cooperação. Em outros casos, conforme demonstrado pela teoria dos jogos,¹⁶ a ampliação do número de atores promove um ambiente de ganhos relativos no qual os atores têm mais interesse em participar ao se verem em um sistema competitivo, estimulando, assim, a cooperação através da formação de alianças e coalizões.

A repetição da cooperação é a terceira hipótese apresentada por Milner, cuidando das crenças dos atores sobre a continuidade da cooperação. Em outras palavras, as ações dos atores são influenciadas por suas crenças sobre a necessidade de cooperar novamente em período futuro. A repetição promove a cooperação: sabendo

¹⁶ A teoria dos jogos foi criada para analisar o comportamento interativo e estratégico entre atores. Deriva da escolha racional e dela adota os mesmos pressupostos: individualismo metodológico, racionalidade instrumental dos atores e ordenamento transitivo de crenças e preferências. Para mais informações, ver Morrow, 1994 e Osborne, 2004.

que mais à frente o Estado dependerá novamente de cooperar com o outro, ele prefere não desertar para estimular a confiança sobre si em seu parceiro.¹⁷

A quarta hipótese deriva da teoria dos regimes internacionais, importantes, de acordo com Milner (1992), pela sua tríplice função: reduzir a incerteza, prover informação e facilitar a negociação entre os atores reduzindo os custos de transação. Ainda relacionada aos regimes internacionais, a penúltima hipótese refere-se às comunidades epistêmicas. Há tanta proximidade entre estas comunidades e os regimes internacionais que há dúvidas sobre qual deles surge primeiro. Estas comunidades são definidas por Peter Haas (1992) como redes de profissionais com reconhecida expertise e competência em um domínio em particular, que compartilham princípios e crenças sobre a produção, difusão e validade do conhecimento que eles produzem. Enquanto os regimes internacionais fornecem informações sobre as preferências dos atores envolvidos, as comunidades epistêmicas produzem conhecimento especializado em suas áreas de domínio que se transformam em pontos focais¹⁸ em negociações.

Finalmente, a última hipótese refere-se a assimetrias de poder entre os atores envolvidos. De maneira similar à teoria da estabilidade hegemônica,¹⁹ esta hipótese sugere que os diferentes níveis de poder entre os Estados podem levar os mais fracos a serem conduzidos, senão constrangidos, por Estados mais fortes à cooperação, situação na qual normalmente os mais fortes recebem maiores benefícios da “cooperação”. Aqui a autora desconsidera qualquer juízo de valor sobre a natureza destes atos: o objetivo da hipótese é apenas verificar se este contexto favorece ou não a cooperação.

Como se pode depreender das noções discutidas de cooperação, esta:

¹⁷ Este problema é extensivamente examinado por Robert Axelrod em *The evolution of co-operation* (1990, publicado originalmente em 1984), demonstrando a emergência da cooperação em um ambiente de repetição de jogos entre os mesmos atores. A repetição gera aprendizado sobre os resultados; a partir do momento no qual os jogadores percebem que podem atingir melhores resultados individuais enquanto cooperam, a tendência é que passem a cooperar.

¹⁸ Termo técnico da teoria dos jogos que se refere a pontos de convergência sobre decisões a serem tomadas pelos jogadores envolvidos que permitem a definição de uma estratégia comum utilizada para coordenar as decisões de jogadores que buscam cooperar entre si, mas enfrentam um contexto de informação imperfeita, tendo que lidar com a incerteza. Maiores detalhes em Dixit e Skeath, 2004.

¹⁹ Criada por Charles P. Kindleberger em 1973 em *The world in depression*, argumenta que a grande depressão no período entre as duas guerras mundiais resultou da ausência de uma liderança político-econômica. Conferir Keohane, 1984.

(...) compreende a colaboração estabelecida entre Estados e outras entidades objetivando concretizar objetivos comuns, tendo como base a aproximação geográfica. Necessariamente não implica compromissos jurídico-institucionais, apresentando-se, por isso, de forma mais flexível, podendo designar, além de uma aproximação econômica, igualmente política militar, judicial, cultural, religiosa etc (OLIVEIRA, 2009, p. 48).

A integração, por seu turno, implica em compromissos firmados em caráter mais duradouro, identificando relações de união entre dois ou mais Estados para formar nova unidade política, formalizada em uma instituição internacional, normalmente de caráter regional. Desta maneira, é possível perceber que a integração depende de um ou mais processos iniciais de cooperação – tais quais aqueles que surgem na Europa do pós IIGM e antes do início da integração –, enquanto a cooperação *per se* pode nunca vir a dar origem a um processo integrativo. Aliás, como afirma Haas (1970, p. 608), o estudo da integração regional “é único e diferente de todos os estudos sistemáticos anteriores sobre a unificação política porque ele se limita aos esforços não coercitivos”.

O estudo da integração regional se preocupa em explicar como e por que Estados deixam de ser plenamente soberanos, como e por que eles voluntariamente misturam-se e fundem-se com os seus vizinhos de forma a perderem os atributos de fato da soberania enquanto adquirem novas técnicas de solução de conflitos entre eles. Cooperação ou organização regional e sistemas ou subsistemas regionais podem ajudar a descrever passos nessa direção, mas não devem ser confundidos com o resultado final (HAAS, 1970, p. 610).

Rosamond (2000) segue adiante apresentando a integração como um fenômeno bem mais complexo. Conforme ele demonstra a partir de extensa análise da literatura teórica sobre a integração, há grande variedade de significados sobre o termo; enquanto alguns consideram a integração um fenômeno eminentemente político, outros identificam nela um fenômeno puramente econômico; alguns autores interpretam a integração como um processo, enquanto outros a veem como um resultado. Há também aqueles que afirmam ser a integração uma intensificação das relações em todas as esferas entre unidades políticas previamente autônomas, bem como há discordâncias quanto ao momento gerador da integração: ela é impulsionada pela necessidade de abertura de mercados, provocando a integração política, ou é a vontade política de aproximação entre os Estados que causa a integração na esfera econômica?

De forma semelhante, Schmitter (2010, p. 11) afirma que:

(...) não existe teoria dominante sobre por que e como funciona a integração regional europeia. É surpreendente que um processo que foi estudado em um nível tão concreto de detalhe continue a gerar tanta controvérsia abstrata. Há relativamente pouco desacordo sobre os fatos e mesmo sobre as motivações dos atores, mas ainda não há uma única teoria que possa explicar adequadamente a dinâmica (ou até mesmo a estática) de um processo tão complexo de mudança na relação entre Estados nacionais previamente soberanos e economias nacionais cada vez mais interdependentes.

Em um esforço de classificação das teorias existentes sobre a integração regional, Schmitter as coloca em um espaço bidimensional de acordo com duas variáveis centrais, a ontologia e a epistemologia. No primeiro caso, o autor considera que as teorias podem ser reprodutivas, quando elas presumem “um processo que reproduz as características existentes dos Estados membros participantes e do sistema interestados de que eles fazem parte” ou transformativas, quando as teorias presumem “um processo que transforma a natureza desses Estados nacionais soberanos e de suas relações entre si”. Em termos epistemológicos, as suas evidências empíricas enfocam eventos políticos extraordinários ou relações socioeconômicas e culturais (SCHMITTER, 2010, p. 15).

Schmitter aplica esta classificação a um número extenso e até obscuro de teorias de integração regional, reunindo desde abordagens típicas da ciência política, como as várias vertentes do institucionalismo, a teorias próprias das relações internacionais, como versões distintas do funcionalismo e influências liberais, a exemplo do federalismo e do intergovernamentalismo. Neste trabalho não se procurou esgotar todas estas visões da integração regional, mas tão somente aquelas que podem ser vinculadas mais fortemente à tradição de pesquisas em relações internacionais.

Desse modo, é possível pensar que ao se tratar da União Europeia, preliminarmente se pode afirmar que ela é fruto de um longo processo de cooperação política e econômica iniciado nos primeiros anos após a II Guerra Mundial, que logo se transformou em um projeto de integração econômica, a partir da aproximação gradativa entre as políticas dos seus países membros, levando-os a criarem instituições comuns, com poder para administrar matérias específicas – os chamados domínios de intervenção da União Europeia – em nome deles. A cada passo dado rumo à integração dos seus membros, novas teorias surgiram para explicar o novo contexto que se desenvolvia. Neste sentido, ao longo deste e do próximo capítulo, se buscou analisar as teorias de forma concatenada com a própria história da integração europeia.

1.3. Rumo à Europa unificada: a década de 1950

A construção histórica da União Europeia é narrada em diversas obras, ora de forma descritiva, relacionando os fatos que levaram a Europa a integrar-se em ordem cronológica, a exemplo de Oliveira (2009), Accioly (2010) e Biswano (2011), ora desenvolvendo alguma teoria ao longo da narrativa do processo, como são os casos de Moravcsik (1998) e Patrício (2007). Este capítulo se dedica à síntese desta narração, devidamente cotejada com as teorias referentes a cada período, dos fatos mais significativos no desenvolvimento do que hoje é conhecida como a União Europeia.

Além das iniciativas de cooperação mencionadas nos tópicos anteriores como formas de evitar o flagelo de uma nova guerra mundial, há outra ainda não mencionada devido à sua maior importância para a integração europeia propriamente dita e, portanto, reservada para este tópico. Trata-se do BENELUX, iniciativa de união aduaneira reunindo três países a partir de 1944, de cujas primeiras letras em inglês surgiu o acrônimo: Bélgica, Holanda e Luxemburgo. O BENELUX continua em atividade em 2012, tendo evoluído para uma integração mais incisiva, abrangendo aspectos econômicos em geral, políticos e de segurança. Recentemente o BENELUX renovou seu tratado constitutivo, expirado em 2010, dessa vez por tempo indeterminado.

A união aduaneira criada pelo BENELUX é considerada a predecessora da Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA), idealizada por Jean Monnet e Robert Schuman, respectivamente diplomata e ministro das relações exteriores franceses, como um meio para evitar a guerra entre a França e a Alemanha Ocidental, tornando-a não apenas impensável, mas materialmente impossível. Isso seria alcançado estabelecendo mecanismos de regulamentação sobre as principais matérias-primas utilizadas nos conflitos armados, o carvão e o aço, através de um mercado comum sobre estes recursos, criados pelo Tratado de Paris, de 1951. Este mecanismo se manifestou no formato de um órgão, a Alta Autoridade, inicialmente devotada ao controle conjunto das indústrias do carvão e do aço em ambos os países. Controlando a produção e a comercialização destes dois bens, a paz estaria garantida, segundo Monnet e Schuman, e em acordo com Konrad Adenauer, chanceler da Alemanha Ocidental.

A ideia [sic] central é a simplicidade mesma: compartilhado e regulado o acesso ao carvão e ao aço – ingredientes centrais para as corridas armamentistas em décadas anteriores –, França e Alemanha não poderiam mais rearmar-se isoladamente e agora, como sócias, seriam induzidas pela própria dinâmica da

cooperação a transitar da política de rivalidade para o espírito de sociedade. Substitui-se por um processo associativo e construtivo o modelo fracassado de procurar aplicar controles externos a programas militares (AZAMBUJA, 2008, p. 363-364).

A parceria franco-alemã se repetiria ao longo do desenvolvimento da União Europeia, evocando a percepção de que o principal motor da integração europeia é, de fato, a relação entre a França e a Alemanha (PATRÍCIO, 2006; 2007). Embora a Alta Autoridade tenha sido inicialmente concebida em torno das indústrias francesa e alemã, sua abertura à entrada de outros países europeus interessados em participar do mercado comum sobre estes recursos e em estabelecer uma cultura de paz no continente garantiu a participação de outros quatro países na fundação da CECA: a Itália e os três países do BENELUX.

A CECA possuía outras instituições de relevância além da Alta Autoridade: o Conselho de Ministros, a Assembleia Parlamentar e o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. O primeiro órgão reunia os ministros de relações exteriores dos Estados membros, com o objetivo de coordenar as suas ações com as ações da CECA. A Assembleia era composta de representantes parlamentares de cada Estado membro, servindo como uma representação secundária. Por fim, o Tribunal de Justiça velava pela proteção jurídica da organização e de particulares, fiscalizava a legalidade dos atos praticados pela Alta Autoridade e garantia a divisão de competências entre a CECA e os Estados membros (OLIVEIRA, 2009).

O desenrolar da década de 1950 assistiu a uma demanda crescente pela administração comum de interesses compartilhados entre os seis países europeus que se uniram em torno de um mercado comum sobre o carvão e o aço. A Europa dos Seis, ou Mercado Comum, alcunhas pelas quais era conhecida a reunião da França, Alemanha Ocidental, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo, tiveram a sua iniciativa apoiada pelos Estados Unidos, que desde o Plano Marshall exercia pesada influência sobre as potências europeias e continuaria a exercê-la, mesmo após a celebração do Tratado de Roma, em 1957, criando a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM).

Inicialmente uma proposta holandesa visando administrar uma quantidade crescente de interesses comuns entre os Estados membros da CECA e criar um mercado comum geral, não mais restrito ao carvão e ao aço, as negociações para o Tratado de

Roma levaram os representantes dos Estados na organização de volta à mesa de negociações. Várias questões foram levantadas, como a política agrícola comum, a regulamentação do uso da energia atômica e a criação de um fundo social europeu, todas incorporadas ao Tratado de 1957. Refletindo as mudanças na concepção da cooperação econômica entre os seus membros, a antiga Alta Autoridade, representante do poder executivo da CECA pelo Tratado de Paris, cedeu lugar à Comissão, com menos atribuições, mas importante órgão que nos anos seguintes foi responsável pelo rápido estabelecimento de uma união aduaneira e da tarifa externa comum; a Assembleia Parlamentar transformou-se no Parlamento Europeu; o Conselho de Ministros, no Conselho Europeu; e o Tribunal de Justiça permaneceu, consolidando as suas atividades a partir de uma robusta jurisprudência e um sólido direito comunitário (AZAMBUJA, 2008; OLIVEIRA, 2009). A estrutura criada no Tratado de Roma foi recepcionada com sucesso pelos seus Estados partes, de modo que ela permanece quase a mesma que se encontra na União Europeia em 2012, apesar de sucessivas emendas e revisões e da adesão de número significativo de membros.

Embora claramente com objetivos econômicos, o Tratado de Roma já enunciava desde o seu preâmbulo o seu objetivo mais importante: permitir a integração política progressiva entre as suas partes. Se o Tratado de Paris de 1951 é considerado um dos mais importantes precedentes da União Europeia por promover um ambiente institucionalizado de cooperação e confiança entre as suas partes que permitiria avanços no futuro, o Tratado de Roma de 1957 é o primeiro tratado fruto dessa conquista, da consolidação de um ambiente pacífico e cooperativo entre a Europa dos Seis e, efetivamente, o primeiro tratado da União Europeia.

Antes de seguir adiante, o projeto político de integração da Europa reflete não apenas um avanço significativo na cooperação entre os países europeus, mas principalmente um desafio aos analistas de relações internacionais. Se as teorias vigentes costumavam enfatizar elementos como o poder militar e explicavam as ações dos Estados meramente a partir de interesses definidos em termos de poder, este conquistado à força, como se pôde chegar à Comunidade Econômica Europeia, à Comunidade Econômica do Carvão e do Aço e à Comunidade Europeia de Energia Atômica? As primeiras teorias sobre a integração regional são desenvolvidas enfatizando este período, buscando compreender quais os fatores que levaram à

formação de um bloco econômico integrado, reunindo Estados sob instituições comuns voltadas à regulamentação de políticas internas variadas. Estas teorias, consideradas como as abordagens clássicas dos estudos de integração regional, são o funcionalismo, o federalismo, o transnacionalismo e o neofuncionalismo.

Estas abordagens clássicas sobre a integração são chamadas por Haas (1970, p. 622-623) e Rosamond (2000, p. 18) de “pré-teorias”, devido ao caráter primitivo de sua elaboração²⁰ e ao fato de terem sido as abordagens responsáveis por moldar o debate em torno da integração, dos conceitos às variáveis de estudo. Em comum, argumenta Rosamond, estes esforços de teorização apresentam sobreposições de teoria e prática – exceto pelo transnacionalismo, caracterizado por um esforço consciente dos teóricos em separar efetivamente estes dois elementos. Além disso, estas teorias compartilham do objetivo de estudar as condições nas quais seria possível extirpar o conflito na Europa do pós II Guerra Mundial.

1.3.1. Funcionalismo

O funcionalismo, desenvolvido a partir dos trabalhos de David Mitrany, enfatiza a cooperação entre os Estados em funções específicas, estabelecida para melhorar a performance dos países neste aspecto. Neste modelo de cooperação de baixo para cima,²¹ parte-se do pressuposto da redução gradual da soberania dos Estados com a expansão da cooperação entre eles nas mais diversas funções e da ausência de um desenho institucional específico para o seu estabelecimento; a ideia de que a forma da cooperação deve seguir a função – isto é, o meio pelo qual se concretiza a cooperação deve se adequar à função na qual ela se estabelece – permeia todo o pensamento funcionalista. A paz, dessa forma, seria alcançada gradualmente, à medida que a cooperação fosse assegurada em um número crescente de áreas de atuação do Estado.

Esta primeira abordagem teórica considera a integração como fruto essencialmente da cooperação técnica, resumindo todos os esforços de cooperação dos Estados a um melhor desempenho, possível apenas a partir da sua ação conjunta através de uma ou mais instituições internacionais. O nascimento da União Europeia, na Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, em 1952, reflete esta visão tecnocrática: seus

²⁰ Os nomes das pré-teorias são diferentes nos autores citados, mas se referem às mesmas visões teóricas. Haas relaciona-as como federalismo, neofuncionalismo e abordagem das comunicações; Rosamond, por sua vez, fala, respectivamente, em federalismo, funcionalismo e transnacionalismo.

²¹ *Bottom-up*, no original.

Estados fundadores criaram mecanismos de controle sobre o carvão e o aço, fiscalizando a sua exploração, produção, distribuição e finalidade, elaborando um mercado específico para a administração destes bens. Não apenas a cooperação foi estabelecida em caráter técnico, mas a partir deste mecanismo se tornou possível identificar os Estados com o maior potencial de guerrear com outros, examinando as suas capacidades em torno do carvão e do aço (HAAS, 1970), trazendo a paz a reboque da cooperação técnica (ROSAMOND, 2000). Pensar a integração com o objetivo de garantir a paz torna-se, assim, não apenas uma teoria da integração, mas também uma estratégia para garantir o seu estabelecimento (RAMOS; MARQUES; JESUS, 2009).

Uma das principais críticas à teoria funcionalista de Mitrany reside na sua confiança demasiada na capacidade do tecnicismo de garantir a cooperação. Para Mitrany, a autoridade política seria substituída pela autoridade técnica; a necessidade de estabelecer a cooperação e torná-la duradoura através da integração seria capaz de se sobrepôr às intempéries das diversas autoridades políticas. Rosamond (2000) alerta, todavia, que mesmo as instituições tecnocráticas são implicitamente políticas e também estão sujeitas à vontade de indivíduos no exercício de suas funções. A não cooperação em instâncias técnicas poderia estar a serviço de ações punitivas por parte de um Estado, que se recusaria a cooperar para causar danos – provocados pela insuficiência de serviços técnicos, como transporte ou de distribuição de certos bens essenciais – a um Estado que se recuse a fazer as suas vontades.

1.3.2. Federalismo

Enquanto a abordagem funcionalista segue na direção do desaparecimento gradual do Estado em favor de instituições internacionais de caráter técnico, a abordagem federalista pressupõe a criação de novos Estados que agregam Estados predecessores e defende a formação de um Estado mundial, capaz de centralizar o poder na Europa ao mesmo tempo em que concede certa autonomia e capacidade de controle a governos locais. Ramos, Marques e Jesus (2009) defendem que é incorreto afirmar o federalismo como teoria da integração; ao contrário de sua opinião sobre as teorias de cunho funcionalista, que julgam ser simultaneamente teoria e estratégia de integração, para os autores o federalismo se encaixa apenas na última categoria.

O federalismo não é, *ipsis literis*, uma teoria científica sobre o processo de integração europeu: na verdade, o federalismo poderia ser mais corretamente

percebido como uma estratégia de integração do que como uma teoria de integração, com objetivos claramente voltados para a paz e o bem-estar (...). O federalismo possui, assim, uma orientação clara em direção a iniciativas políticas para a criação de estruturas federais supranacionais. Em especial, o objetivo era a criação de uma união federal entre os Estados da Europa. Tal união seria uma espécie de etapa intermediária no processo de construção de uma federação mundial que responderia ao grande problema colocado pelas duas guerras: como garantir a paz mundial? (RAMOS; MARQUES; JESUS, 2009, p. 58).

Face às grandes diferenças entre os Estados que compõem a integração europeia, o federalismo foi recebido positivamente por muitos estudiosos, que viam na sua flexibilidade conceitual a possibilidade de explicarem efetivamente o fenômeno que se desenrolava no continente europeu. O sentido mais comumente associado ao federalismo supõe a constitucionalização da integração, a partir de um acordo celebrado entre os Estados para a dispersão da autoridade em pelo menos dois níveis de governo, central e regional. A separação entre os níveis, todavia, se daria pela atribuição de autoridade, pois ainda haveria coordenação entre os níveis porque as unidades políticas do nível regional, apesar de gozarem de relativa autonomia, ainda estariam submetidas à autoridade do governo central.

Três abordagens sobre o federalismo podem ser percebidas no pós II Guerra Mundial: a) o radicalismo democrático, caracterizado pela soberania popular revestindo a forte atuação de uma assembleia parlamentar, atribuindo a um “poder legislativo” europeu o poder de governar; b) o federalismo por partes, através do qual uma federação europeia seria construída a partir de passos cautelosos, mas sólidos, em direção à integração econômica; c) o federalismo utópico, que defendia a construção de uma sociedade europeia como forma de se contrapor aos desafios que o capitalismo moderno impunha às sociedades estatais. Em qualquer uma dessas versões o federalismo enfatiza o poder dos tratados e a construção do direito comunitário, capaz de determinar a federalização da Europa a partir do constrangimento dos seus Estados às normas por eles acordadas na assinatura dos tratados (ROSAMOND, 2000; RAMOS; MARQUES; JESUS, 2009).

A ênfase nos tratados comunitários não impede o surgimento de críticas, principalmente em relação à capacidade de adaptação do direito comunitário ao aprofundamento da integração. Em se tratando do direito internacional e do demorado processo de assinatura e ratificação de tratados internacionais, as normas do direito comunitário, por serem razoavelmente estáticas, sofreriam dificuldades em se adaptar

às inevitáveis mudanças típicas e, por que não, esperadas de um processo de integração regional em constante movimento.

Além disso, não se pode descuidar da crítica (ROSAMOND, 2000) na qual se aponta acertadamente que se a Europa vier a se integrar por meio de uma federação, esta representará uma entidade muito semelhante a um Estado, com caráter de governo supranacional, ao preservar as identidades particulares de cada país a integrar a federação. Se este padrão se repetir, a ordem internacional pode mudar apenas em relação aos territórios sob o domínio dos Estados, mas não será uma mudança fundamental do sistema internacional; este continuará sendo um sistema constituído de estruturas políticas estatais ou análogas a estas, aglutinando-os em superestados.

1.3.3. Transnacionalismo

O transnacionalismo, por fim, deriva do pensamento de Karl Deutsch, segundo o qual a integração está relacionada à formação de uma comunidade de segurança, que poderia ser de dois tipos: a) amalgamadas, cuja principal característica é a fusão formal de unidades políticas separadas em uma unidade maior, supranacional; b) pluralísticas, nas quais as unidades políticas retêm a sua independência jurídica. O sentido dado a 'comunidade' por Deutsch é o mesmo dado por Ferdinand Tönnies: comunidades seriam caracterizadas por um contexto no qual as pessoas são unidas por sentimentos e lealdades comuns e os relacionamentos com pessoas de fora do grupo são escassos e/ou pouco relevantes. Diferente das comunidades, as sociedades unem os indivíduos através de "um misto de autointeresse, divisão do trabalho e contrato" (ROSAMOND, 2000, p. 44); nelas, os indivíduos estão presos a um contrato social, enquanto nas comunidades os laços que unem os indivíduos são menos jurídicos e mais emocionais.

A integração, neste caso, se inicia pelo estabelecimento de elos funcionais entre os países, cujos canais de comunicação produzem um processo chamado por Deutsch de mobilização social, no qual os indivíduos de diferentes nações se tornam propensos à aceitação de novos vínculos emotivos e tradições a partir da intensificação do contato com os indivíduos de outras nações (RAMOS; MARQUES; JESUS, 2009). A regularidade das comunicações entre os indivíduos provoca a identificação mútua entre os comunicantes, levando ao surgimento de uma comunidade maior que abarca os

indivíduos das unidades menores. Quando o fardo da integração e os seus benefícios são equilibrados, as elites das unidades menores reforçam esta comunidade internacional institucionalizando as suas práticas, visando garantir a continuidade dos benefícios dessa comunidade ao mesmo tempo em que preserva a identidade comunitária e dá início à formação de uma comunidade de segurança (HAAS, 1970).

O transnacionalismo também é conhecido como transacionalismo²² porque a teoria enfatiza a observância da “integração regional enquanto ela acontece” (PUCHALA, 1970, p. 740) através da contabilização e indexação dos fluxos de transações internacionais.²³ Em uma publicação de 1957, Deutsch apresentou dois argumentos fundamentais à construção das comunidades internacionais: a) a existência de transações crescentes em múltiplas áreas entre membros em potencial de uma comunidade; b) diferenças no volume de transações entre membros em potencial de uma comunidade e entre estes membros e atores de fora da comunidade. Estes argumentos são empiricamente comprovados pelo autor na análise da formação de uma comunidade política no oeste europeu após a II Guerra Mundial.²⁴ Embora a formação destas comunidades não implique diretamente em integração regional, este fenômeno certamente contribui para a sua formação. Neste sentido e de forma contundente, Puchala adverte: “(...) fluxos de transação refletem a integração regional. Mas fluxos de transação não causam a integração regional” (1970, p. 762).

Curiosamente, um dos elementos considerados mais importantes na teoria de Deutsch, a intensificação das comunicações entre indivíduos de comunidades políticas distintas e a criação de laços a partir de processos de identificação, é também o calcanhar de Aquiles da teoria. Como apontado por Rosamond (2000), interpretar a mudança cognitiva como inevitável em decorrência do crescimento das comunicações entre indivíduos de diferentes culturas é ingênuo e empiricamente não comprovado: a mudança cognitiva pode ser decorrente de fatores externos às comunicações

²² Na realidade, a literatura em inglês sempre se refere a esta corrente desta forma. Aparentemente, as traduções brasileiras optaram por um termo mais simples e se referem a ela como “transnacionalismo”.

²³ Puchala operacionaliza as transações informando que elas podem ser analiticamente divididas quanto à sua substância – de natureza política, econômica, social, cultural, técnica, etc. –, quanto à direção das transações e quanto à sua intensidade, de tal forma que “permutações de substância, direção, intensidade e tempo definem os padrões de fluxos de transação e estes, por sua vez, descrevem a estrutura e os processos no sistema internacional” (1970, p. 733).

²⁴ Para mais detalhes sobre este argumento, conferir Puchala, 1970.

estabelecidas e elas mesmas podem ser as causas do aumento do contato entre esses indivíduos e não o inverso.

A incipiência destas abordagens pode ser atribuída à própria imaturidade do campo das relações internacionais, pensada como ciência independente há pouco mais de cinquenta anos. Em sua maioria, as teorias da época eram desenvolvidas tendo em vista como a guerra poderia ser evitada ou como servia ao livre exercício de poder de alguns poucos Estados com capacidades efetivas para empregá-la a favor dos seus interesses. As pré-teorias de integração confundem constantemente a teoria com a prática, a teoria e a defesa de modelos integrativos reputados mais eficazes no combate à guerra. A preocupação era a mesma que estava presente no nascedouro da ciência das relações internacionais: o que pode ser feito para evitar a recorrência da guerra?

1.3.4. Neofuncionalismo

Alguns anos mais tarde o funcionalismo foi reestruturado por Ernst Haas em busca de sofisticação teórica, gerando a corrente conhecida como neofuncionalismo. Uma das características centrais à revitalização da corrente é o pressuposto de que as instituições elevam a lealdade dos cidadãos para além das fronteiras nacionais, fazendo-os reconhecer valores e atribuir legitimidade a instituições supranacionais. Essa lealdade decorre do reconhecimento das benesses da integração e esta é resultado da cooperação estabelecida por etapas entre os Estados no âmbito do continente europeu.

Para explicar esta cooperação sequencial surgiu o conceito de *spillover*, segundo o qual para avançar a cooperação em uma área, faz-se necessária a cooperação em outras áreas, promovendo, dessa forma, o espalhamento da cooperação por meio da formulação de políticas comuns em várias esferas de atuação destes Estados. O *spillover* não demonstra apenas porque a cooperação se espalha, mas principalmente a necessidade de ela se espalhar; a recusa dos Estados de firmar a cooperação nestas outras áreas possivelmente faria ruir os primeiros arranjos cooperativos estabelecidos, de cujos benefícios os Estados não estão dispostos a desistir. O *spillover* é, na prática, uma reação em cadeia, promovendo a ampliação gradativa da cooperação interestatal:

(...) uma situação na qual certa ação, relacionada a um objetivo específico, cria uma situação na qual o objetivo original só pode ser garantido com a execução de novas ações, as quais, por sua vez, criam condições adicionais e a necessidade de mais ações e assim por diante (LINDBERG, 1963, p. 10 *apud* ROSAMOND, 2000, p. 60).

Dentre estes benefícios é possível citar a condição institucional de supranacionalidade e a possibilidade de fazer submergir entre os europeus os fortes nacionalismos em prol do nascimento do supranacionalismo, a sensação de pertencer a um grupo maior – a comunidade europeia. Parte desse sentimento de pertencer a um grupo maior decorreria do desempenho bem sucedido das instituições extranacionais, pois o sucesso seria capaz de angariar a lealdade dos cidadãos (ROSAMOND, 2000). Esta lealdade pode ser explicada pelo desenho institucional das instituições supranacionais: para Haas, as instituições criadas para integrar os Estados funcionariam de forma análoga às instituições nacionais – em outras palavras, uma sociedade internacional de Estados reproduziria as instituições de sistemas políticos domésticos, evocando a sensação de naturalidade e familiaridade nos cidadãos dos países envolvidos nos processos de integração.

A relação entre o supranacionalismo almejado pelos teóricos da integração regional e o efeito *spillover* é, de fato, muito próxima. Nas palavras de Medeiros (2010, p. 284), este efeito é:

(...) compreendido como um vetor de contaminação progressiva, uma engrenagem tentacular, que debuta em um setor específico e, paulatinamente, se propaga a setores adjacentes e interdependentes numa dinâmica metastática que favorece, *in fine*, o desenvolvimento e a consolidação da supranacionalidade.

A revisão teórica do funcionalismo alçou a teoria a novos patamares, chegando a ser utilizada como um sinônimo de teoria da integração (ROSAMOND, 2000). Há outros motivos lembrados por Rosamond pelos quais a teoria neofuncionalista ainda merece ser considerada. Em primeiro lugar, a criação e desenvolvimento da teoria refletem momentos específicos e importantes das ciências sociais, com a preocupação permanente dos neofuncionalistas em “explicar, classificar e gerar hipóteses para guiar as pesquisas empíricas” (2000, p. 50) sobre a matéria. O segundo motivo é a grande aproximação entre os argumentos defendidos pela teoria e os primeiros passos da formação da União Europeia.

Rosamond (2000) destaca ainda a relevante contribuição de Leon Lindberg no início da década de 1960 no desenvolvimento das hipóteses da teoria neofuncionalista, reforçando a sua utilidade na explicação do fenômeno da integração regional. Para Lindberg, quatro condições são indispensáveis à integração política: a)

devem existir instituições e políticas regionais; b) estas instituições devem ser capazes de dar início a processos econômicos e sociais em suas regiões de atuação; c) os objetivos destas instituições devem ser naturalmente expansivos; d) por fim, deve haver convergência entre os interesses dos Estados e os interesses das instituições. Este conjunto de elementos indica a importância das instituições como instrumento de integração dos Estados e, além disso, demonstra quão indispensável é o reconhecimento de sua legitimidade pelos Estados membros a fim de garantir o sucesso de um processo de integração.

Mesmo após a sua reestruturação a visão neofuncionalista não restou livre de críticas, nem dos seus próprios analistas (SCHMITTER, 1970). Em vista disso, Joseph S. Nye (1970) propôs uma revisão da teoria que poderia torná-la apta a explicar uma gama maior de processos similares, tornando-se um quadro teórico de referência para análises comparativas de processos de integração, o que libertaria o neofuncionalismo de uma de suas principais críticas: a limitada aplicação da teoria, geograficamente restrita à análise da integração europeia.

A revisão de Nye abrange quatro pontos, dois de natureza conceitual, dois de natureza ontológica. O primeiro se refere a uma definição menos ambígua da variável dependente, baseado no fato de que nem sempre a economia é suficiente para garantir a união política, sobretudo quando Estados com mercados não tão bem estruturados e pouco desenvolvidos são parte da equação. Em segundo lugar, deve-se considerar que o *spillover* não deve ser o único caminho possível para a integração. Seu conceito é ambíguo, de modo que não fica clara a intenção de Haas ao formulá-lo. O termo pode significar a cooperação que surge inesperadamente em outras áreas para reforçar temas nos quais a cooperação já estava estabelecida quanto à ampliação da cooperação de maneira voluntária ou cultivada, como Nye se refere a esta última situação. Por abranger ambos os tipos de situação e, virtualmente, todas as situações possíveis, o termo perde poder explicativo por não estar sujeito a falseamento.

Quanto à ontologia, deve-se favorecer a inclusão de outros atores políticos diferentes do Estado e suas representações institucionais tecnocráticas, características de uma abordagem da integração que enfatiza a cooperação técnica. Por fim, devem-se pensar as condições da integração de forma a contemplar também os processos de integração de regiões menos desenvolvidas, pois da forma como a teoria está posta, sua

aplicabilidade é restrita a regiões onde imperam países desenvolvidos. Estas condições da integração formam o que Nye chama de potencial integrativo, em número de sete, quatro delas estruturais e três perceptivas. As condições estruturais são: i) a simetria das unidades; ii) a capacidade dos Estados membros de se adaptarem e responderem à integração; iii) o pluralismo; iv) a identificação ideacional entre as elites. As condições perceptivas, por sua vez, são: i) a percepção de igualdade na distribuição de benefícios; ii) a percepção da necessidade de ação conjunta para a proteção contra fatores exógenos; iii) os baixos custos visíveis.

A proposta de Nye converge com os interesses de Haas, uma vez que este estava muito mais preocupado em desenvolver uma teoria geral da integração do que outros neofuncionalistas, a exemplo de Lindberg. Por esta razão, o pensamento de Haas é considerado uma forma primitiva de regionalismo, ao enfatizar a possível emergência de processos integrativos em regiões geográficas limitadas, formando pequenas ilhas ou blocos de cooperação entre os Estados ali localizados (ROSAMOND, 2000).

A teoria neofuncionalista, entretanto, se baseava na crença de que as instituições seriam efetivamente capazes de substituir o Estado no papel de ator apto a exercer o governo e outras formas de governança, apesar das evidências empíricas demonstrarem que o Estado continuava relevante e dificilmente perderia a sua soberania em prol do estabelecimento de uma instituição que lhe fosse superior. É neste âmbito que fará surgir a crítica – e o aporte teórico – do intergovernamentalismo liberal, já na década de 1990, pós Maastricht e, portanto, reservada para o próximo capítulo.

1.4. De passos lentos à aceleração: as décadas de 1960 a 1980

As crises ao longo da década de 1960 assistiram à formulação de tratados que visavam tanto reformular a estrutura interna das comunidades europeias quanto à sua unificação. A postura agressiva francesa contra a entrada do Reino Unido e o debate em torno das contribuições à política agrícola comum levantaram a questão da ausência do consenso entre os países em suas instituições comunitárias. A crise foi amenizada em 1966 com a celebração do Compromisso de Luxemburgo, estabelecendo que a cada demanda de um Estado membro sobre interesses importantes para a CEE, o Conselho de Ministros se esforçaria para alcançar uma solução aceitável para todos em um prazo razoável. Mantinha-se, desse modo, o intergovernamentalismo da unanimidade nos

votos, mas também se atribuía um papel maior a uma instituição que se pretendia supranacional (OLIVEIRA, 2009).

O Compromisso de Luxemburgo ajudou a lançar o Tratado de Fusão dos Executivos, em 1967, celebrando a unificação das instituições executivas das três comunidades europeias, eliminando as tarifas ao comércio entre os Estados membros, estabelecendo a tarifa externa comum e pavimentando o caminho para a união econômica e monetária, para o reforço das instituições comuns, para o aumento das competências decisórias do Parlamento Europeu e para iniciar a cooperação política. As três comunidades europeias – CEE, CECA e EURATOM – passaram, desde então, a serem referidas uniformemente pelo termo Comunidade Econômica Europeia (CEE), mais afinado à evolução da integração europeia, uniformizando procedimentos e reduzindo os custos da integração econômica entre os Estados europeus.

Em 1973 ocorreu a primeira ampliação do quadro de membros da Comunidade Econômica Europeia e a Europa dos Seis, com a entrada do Reino Unido, da Irlanda e da Dinamarca (MORAVCSIK, 1998; AZAMBUJA, 2008). Entretanto, a ampliação para a Europa dos Nove não aconteceu de forma simples. O Reino Unido, nos primeiros anos do pós-guerra, não demonstrava interesse em uma integração europeia. Dentre as três principais relações estabelecidas em sua política externa – com a *Commonwealth*,²⁵ com os Estados Unidos/Aliança Atlântica, e com a Europa ocidental –, as relações com a Europa ocidental eram as menos importantes. Além disso, o Reino Unido frequentemente se opunha à integração europeia, baseado no argumento da perda de soberania pela submissão a instituições supranacionais, e da pouca atratividade das organizações comunitárias criadas na década de 1950. Das quatro organizações, apenas a CEE parecia interessante aos olhos britânicos: a produção industrial britânica de carvão e aço superava facilmente a produção dos demais membros da CECA, a CEE limitava excessivamente a capacidade decisória do Reino Unido, preocupado em sustentar o seu *status* de potência mundial, enquanto aderir à EURATOM significaria dividir segredos tecnológicos com potências menores, as quais poderiam vir a se tornar

²⁵ A *Commonwealth* é uma organização intergovernamental que reúne cinquenta e quatro países, em sua maioria, ex-colônias britânicas ou integrantes do império britânico. Antes chamada *British Commonwealth* devido à importância histórica do domínio britânico, atualmente é conhecida como *The Commonwealth of Nations*. Seu principal objetivo é a promoção da democracia e do desenvolvimento em suas nações, reunindo países desenvolvidos como o Reino Unido e o Canadá, e países em estágio de desenvolvimento, como Ruanda, Moçambique e Namíbia.

ameaças no futuro. Por sua vez, a CEE ampliaria o acesso britânico a outros mercados, trazendo benefícios para a sua economia; em contrapartida, a cessão parcial de soberania era um custo visível (NUGENT, 2006).

Reconhecer a importância de uma área de livre comércio que impulsionasse a economia britânica e rejeitar o supranacionalismo levaram o Reino Unido a buscar o apoio de outros Estados europeus não signatários do Tratado de Roma, resultando na criação da EFTA – Associação Europeia de Livre Comércio em 1960.²⁶ Além do Reino Unido, os demais membros fundadores foram a Dinamarca, a Noruega, a Suécia, a Áustria, a Suíça e Portugal. Não obstante a formação da EFTA, o Reino Unido pleiteou, no ano seguinte e em 1967, participação na CEE. Ambos os pleitos foram rejeitados por Charles de Gaulle, então presidente da França, que receava ser a entrada do Reino Unido na organização uma forma de abrir espaço para a interferência norte-americana, afora uma ameaça à centralidade do poder francês na CEE, devido à pujança econômica do demandante.

Essa posição mudaria apenas com a saída de De Gaulle e a investida no poder de Georges Pompidou, em 1969. Sua visão de que o Reino Unido seria um aliado contra o poder crescente da Alemanha na CEE e o supranacionalismo e que o acesso europeu ao mercado britânico e a contribuição do Reino Unido ao orçamento da CEE traria mais benefícios do que desvantagens provocou uma mudança fundamental na postura francesa a respeito da entrada do Reino Unido na organização. Aliado a isso, mudou também a posição britânica, ao reconhecer gradativamente que não poderia mais ser considerada uma potência mundial de primeira classe e que o interesse norte-americano no país era discutível, senão cada vez menor. A abertura dada por Pompidou foi bem recebida pelo Reino Unido e tão logo foi possível, cumprindo os critérios de entrada baseados na assinatura do Tratado de Roma, no referendo popular pela entrada na organização e a ratificação do tratado, em 1973 o Reino Unido passou a fazer parte da CEE (NUGENT, 2006).

Junto com o Reino Unido, outros dois países da EFTA passaram a integrar a CEE: Dinamarca e Irlanda. Nenhum dos dois estava interessado em participar de qualquer uma das comunidades no início da década de 1950, devido às suas relações

²⁶ A sigla se mantém no original devido ao uso corrente na literatura em língua portuguesa. Deriva de European Free Trade Association.

estreitas com o Reino Unido e, no caso da Dinamarca, com os países escandinavos. Neste sentido, acompanharam o Reino Unido em suas candidaturas a membros da CEE na década de 1960 e novamente quando ele foi rejeitado, retirando a sua candidatura. Quando o Reino Unido foi aceito em 1973 para fazer parte da CEE, renovaram a sua candidatura e passaram também à condição de membros da CEE.

No mesmo período e logo após a decisão de ampliar a CEE com o início das negociações com o Reino Unido, a Dinamarca, a Irlanda e a Noruega, a Europa dos Seis instruiu os seus ministros de relações exteriores a analisarem a melhor forma de alcançar progressos na direção de uma união política. Em resultado, o Relatório de Luxemburgo, também conhecido como Relatório de Davignon,²⁷ deu origem ao que ficou conhecido como Cooperação Política Europeia (CPE), enfatizando a necessidade de intensificar a cooperação política entre os Estados membros da CEE, especificamente na coordenação de suas políticas externas, definindo os seus objetivos em três pontos:

- garantir, através de trocas regulares de informação e consultas, um melhor entendimento mútuo sobre grandes problemas internacionais;
- reforçar a solidariedade promovendo a harmonização dos seus pontos de vista, a coordenação de seus posicionamentos e, quando possível e desejável,
- realizando ações comuns (KEUKELEIRE; MACNAUGHTAN, 2008, p. 44).

Para alcançar estes objetivos, alguns mecanismos foram determinados: encontros bianuais dos ministros de relações exteriores dos países membros da CEE, encontros trimestrais de um Comitê Político composto de diretores de assuntos políticos dos Estados membros e a designação de um funcionário específico em cada país dedicado a se corresponder com as suas contrapartes nos demais Estados membros da CEE. O razoável sucesso da CPE nos anos seguintes produziu dois documentos importantes em 1973: a) o Relatório de Copenhague, propondo a formalização das práticas desenvolvidas pela CPE, incluindo que, em temas selecionados pelos ministros de relações exteriores da CEE, os países membros deveriam tomar como regra geral que nenhum posicionamento ou declaração final poderia ser expedido sem antes consultar os seus parceiros na CEE. A formalização destas práticas chegaria a adquirir *status* de direito comunitário com previsão em tratados no Ato Único Europeu, treze anos mais

²⁷ Étienne Davignon, ministro das relações exteriores belga, presidiu a reunião do Conselho de Ministros que originou o documento, na cidade de Luxemburgo; eis a razão de o relatório ser conhecido simultaneamente como Relatório de Luxemburgo ou de Davignon.

tarde; b) a Declaração sobre uma Identidade Europeia, determinando a introdução, nos discursos dos países membros da CEE, do conceito de identidade europeia, como forma de estimular a construção desta identidade entre os seus cidadãos, elemento explorado no último capítulo.

A CPE, entretanto, apesar de inovar em matéria de política externa da CEE, não se propunha a criar uma política externa para a organização; seu objetivo era moldar a política externa dos seus membros através da coordenação, consulta e cooperação entre elas. A ação comum era um objetivo, mas não era o seu objetivo principal ou final (KEUKELEIRE; MACNAUGHTAN, 2008).

Duas outras ampliações completam este ciclo de alargamento, ambas ao longo da década de 1980. A primeira delas se dá em 1981, com a entrada da Grécia, que já havia pleiteado a sua participação na organização logo após o seu início e não havia sido aceita devido ao estágio predominantemente agrário, da sua economia. Um Acordo de Associação foi celebrado entre o país e a organização, segundo o qual a última estabelecia uma série de mudanças necessárias no primeiro para que este pudesse fazer parte da organização. O acordo foi suspenso entre 1967 e 1974, período do regime militar instalado na Grécia, voltando às suas atividades após o restabelecimento do governo civil. A isto se seguiu o pleito imediato pela participação plena na organização, aceita pela CEE, com controvérsias: a Comissão emitiu parecer afirmando que não julgava a economia grega apta a participar da organização, devendo passar por um conjunto de reformas quanto às suas políticas econômicas para, sob o escrutínio do órgão, ter reexaminada a sua solicitação; o Conselho, contudo, ignorou o parecer da Comissão, aceitando o argumento grego de que a sua aceitação na CEE poderia ajudar a consolidar a democracia na Grécia e as suas alianças com os países da Europa ocidental. Assim, as negociações iniciadas em 1976 foram concluídas com a entrada da Grécia no bloco em 1981 (NUGENT, 2006).

A segunda ampliação da década de 1980 ocorreu em 1986, com a entrada dos países ibéricos, Portugal e Espanha. A acessão de ambos os países, como no caso da Grécia, também se deu majoritariamente por razões políticas. Ambos os países haviam solicitado entrada na CEE em 1962, mas devido às suas economias predominantemente agrárias durante todo o período e regimes políticos autoritários terem sido instaurados em meados da década de 1970, lhes foram oferecidos acordos preferenciais de comércio.

Apenas com a derrocada dos regimes ditatoriais, em Portugal no ano de 1974 e na Espanha em 1975, a CEE passou a reconsiderar a sua entrada na organização. Ambos solicitaram a entrada em 1977 e após quase dez anos de negociações, do interesse da CEE em estimular a estabilidade no sul europeu e ampliar a base político-econômica da comunidade para um território europeu mais amplo, Espanha e Portugal passaram a fazer parte da CEE, transformando-a na Europa dos Doze, em 1986 (NUGENT, 2006).

A década de 1980 não foi apenas a década do segundo alargamento, mas principalmente a década na qual foram cimentadas as bases para a mudança mais fundamental na integração europeia desde o seu princípio: a celebração do Ato Único Europeu, em 1986, apenas dois meses após a entrada de Portugal e Espanha na Comunidade Europeia. Afora os alargamentos, o Ato Único Europeu (AUE), assinado em Fevereiro de 1986, representava a primeira revisão importante do Tratado de Roma de 1957, transformando o mercado comum europeu em um mercado único, com o prazo máximo de seu início estabelecido para 1992 (NUGENT, 2006). Estava criado, ainda de forma incipiente, o sistema das quatro liberdades interdependentes sobre as quais se ampara o mercado único europeu: liberdade de circulação de pessoas, de serviços, de bens e de capitais (ACCIOLY, 2010).

A liberdade de circulação de pessoas permite que um cidadão de qualquer Estado membro da Comunidade Europeia possa transitar livremente pelo território de qualquer Estado membro que dela participe; não está em jogo apenas a liberdade de trânsito, mas também a possibilidade de esses cidadãos residirem e trabalharem em qualquer um desses Estados. Parte-se do pressuposto que estes cidadãos possuem uma segunda nacionalidade, europeia, e à liberalização das fronteiras internas correspondeu o reforço da proteção nas fronteiras externas, uniformizando as políticas estatais de controle de imigração, asilo, refúgio e concessão de vistos. Na realidade, a livre circulação de pessoas já havia começado a ser discutida, resultando no Acordo de Schengen, aprovado um ano antes do AUE, mas que só entrou em vigor em 1995. Devido a este fato, o espaço territorial europeu coberto pelo Acordo de Schengen passou a ser conhecido como a Área Schengen (OLIVEIRA, 2009), do qual fazem parte, atualmente, todos os países da União Europeia, exceto o Reino Unido e a Irlanda.

A liberdade de circulação de bens, por seu turno, derrubou as barreiras alfandegárias, para permitir a livre circulação de mercadorias em todos os países

integrados à Comunidade Europeia. A criação da união aduaneira no Tratado de Roma e a definição de uma tarifa externa comum no Tratado de Fusão dos Executivos foram essenciais ao seu estabelecimento para poder dar início à formulação de uma política comercial comum.

Permitir a circulação de cidadãos de qualquer país membro da CE no território de quase todos os seus Estados membros, tornou possível permitir a liberdade de prestação de serviços. Esta terceira liberdade implica na possibilidade de um cidadão de um país membro da CE exercer uma profissão em outro Estado da organização sem sofrer qualquer discriminação profissional, em caráter temporário ou permanente, podendo ali se estabelecer. Em relação a profissões de caráter técnico específico, a CE avançou de forma a padronizar o ensino e regulamentar a expedição de diplomas de ensino superior nos seus países membros para que o diploma expedido em um país membro da CE seja reconhecido em qualquer outro país membro. Nos casos em que se torna necessário adaptar o conhecimento do profissional ao seu novo local de atuação, como é o caso dos profissionais do meio jurídico, estes precisam conhecer não apenas o direito comunitário, mas também a legislação própria do país onde deseja atuar e passar por um período de adaptação no qual deverá trabalhar com um profissional de sua categoria no país de destino dos seus serviços profissionais (ACCIOLY, 2010).

Finalmente, a liberdade de movimentação de capitais torna-se indispensável frente à livre circulação de pessoas, bens e serviços. Para tanto, foram dados os primeiros passos rumo à cooperação monetária no seio da Comunidade Europeia. A fixação de regras de concorrência, determinando os rumos das políticas comerciais entre os Estados membros da CE foi fundamental para garantir o funcionamento de um mercado aberto e único entre eles. Esta liberdade viria a ser formalizada no Tratado de Maastricht, em 1992, e na entrada em vigor da moeda única europeia em 2002.

Quanto à competência material da Comunidade Europeia, sedimentar o mercado único europeu e dar o primeiro passo rumo à união monetária não foram os únicos avanços trazidos pelo AUE. Foi a partir deste tratado que a CE passou não apenas a alargar, mas a aprofundar a integração a partir da ampliação dos seus domínios de intervenção, de modo que a organização passou a regulamentar a pesquisa e o desenvolvimento de novas tecnologias, a proteção do meio ambiente e políticas sociais.

Em relação às mudanças nas instituições comunitárias, as mais significativas recaíram sobre: a) o poder de legislar, outrora concedido exclusivamente à Comissão Europeia e agora dividido entre esta e o Parlamento Europeu em um mecanismo decisório cooperativo; b) os procedimentos de decisão no Conselho de Ministros, anteriormente realizados com base no critério da unanimidade, passaram a adotar, em várias matérias, o critério da maioria qualificada, a fim de permitir a ingerência da Comunidade Europeia sobre as matérias de sua competência de maneira mais eficaz, sem recair na rejeição constante de alguns de seus membros que receavam a criação de instituições supranacionais e a perda de sua soberania. A adoção do critério da maioria qualificada e do procedimento legislativo de cooperação não apenas aumentaram a eficácia das instituições comunitárias ao permitirem que decisões fossem tomadas sem a concordância de todos os países membros, como também ampliaram o caráter democrático do Parlamento Europeu ao conceder-lhe mais poderes, inclusive para legislar em regime de cooperação com a Comissão Europeia (NUGENT, 2006; ACCIOLY, 2010; BISWARO, 2011).

O que se tornou mais óbvio durante o desenvolvimento do Ato Único Europeu e nos anos que se seguiram foi que a cooperação econômica e monetária dependia também da união política. Seria necessário, para que se concretizasse a união econômica e monetária, que as políticas financeiras e macroeconômicas dos países membros fossem harmonizadas e, principalmente, que uma moeda única fosse criada. A proposta de Jacques Delors, presidente francês da Comissão Europeia nos anos de 1985 a 1994 era pelo avanço da integração, pela criação da moeda única e pela necessária união política que derivaria da união econômica e monetária. A liderança firme e dinâmica de Delors é considerada por alguns autores como definidora neste momento de impasses e avanços, principalmente por ter assumido a presidência da Comissão pouco antes da confecção do AUE e seguido na liderança da organização até depois da entrada em vigor do Tratado de Maastricht, por três mandatos consecutivos (NUGENT, 2006; BISWARO, 2011; COSTA; BRACK, 2011). A integração de ordem política significava não apenas o reforço das instituições comunitárias existentes rumo a um crescente supranacionalismo, mas principalmente, a integração de uma área sensível à agenda política dos seus países: a Europa dos Doze precisava de uma política externa e de segurança comum, que apenas começava a se institucionalizar com a formalização da Cooperação Política Europeia.

1.5. Maastricht, 1992: enfim, a União Europeia

O ano de 1992 foi singular para a história da Comunidade Europeia. A queda do Muro de Berlim, três anos antes, assinalara o fim do comunismo. A derrocada da União Soviética e sua fragmentação, em 1991, em vários novos países que passaram a pleitear uma vaga na CE impeliram a organização a tomar rápidas medidas em relação aos seus rumos. Se as novas políticas e exigências impostas aos seus Estados membros refletiam o avanço da integração no lado ocidental do continente, ao mesmo tempo elas serviam de escudo ao retardar a entrada dos novos países do leste europeu, com suas economias enfraquecidas e sistemas políticos com resquícios de autoritarismo, em processo de democratização. Para receber os países do leste europeu, a Comunidade Europeia precisava se preparar, passando por profundas reformas institucionais e em seus mecanismos decisórios para não ser acometida de retrocessos em decorrência da acomodação de novos membros (COSTA; BRACK, 2011).

O Tratado de Maastricht definiu um cronograma para implementar a moeda única europeia, o euro, que só entraria em vigor em 2002 e criou o Banco Central Europeu, responsável por regulamentar a moeda única. Os domínios de intervenção da CE foram ampliados através de reformas institucionais e de competências, abrangendo políticas educacionais, para a juventude e para a saúde pública. Os poderes recém-atribuídos ao Parlamento Europeu sobre a legislação comunitária foram reforçados sobre a outrora exclusiva competência da Comissão por meio do mecanismo de co-decisão, segundo o qual o Parlamento poderia vetar proposições legislativas da Comissão em algumas matérias,²⁸ e com a prerrogativa de dar a última palavra quanto à composição da Comissão: o presidente desta, eleito para um mandato de cinco anos, é proposto pelo Conselho de Ministros e aprovado ou não pelo Parlamento; após isso, os demais vinte e seis membros da Comissão são escolhidos pelo Conselho, em acordo com o presidente recém-eleito da Comissão; finalmente, a composição resultante é submetida a uma última apreciação pelo Parlamento Europeu, que pode aprová-la ou

²⁸ Essas matérias, em relação ao mercado único, eram: a livre circulação de trabalhadores, o direito de estabelecimento de trabalhadores autônomos, a coordenação de leis para o tratamento especial de estrangeiros, o reconhecimento mútuo de diplomas profissionais, as condições de acesso e direito de exercício de profissões, a liberdade de prestação de serviços e a harmonização de leis nacionais em relação ao mercado interno. Quanto às áreas de políticas, o mecanismo de co-decisão podia ser aplicado apenas à promoção e apoio na cooperação em educação, cultura e saúde pública, na proteção do consumidor pelo pilar comunitário, no estabelecimento de guias de políticas para redes transeuropeias, na criação de normas-quadro para o financiamento de pesquisa e desenvolvimento em tecnologia e em programas gerais de ação para a proteção do meio ambiente.

descartá-la; neste último caso, o processo retorna à estaca zero.

No Tratado de Maastricht foi criado o sistema dos três pilares: ao pilar comunitário, que representava todo o caminho traçado pela Comunidade Europeia até então, se somava a partir daquele momento o pilar da cooperação sobre justiça e assuntos internos e o pilar da política externa e de segurança comum. Preservou-se o carácter supranacional no pilar comunitário; nos dois novos pilares, que buscavam estabelecer a cooperação política na organização, contudo, prevaleceu o sistema intergovernamental de decisão como regra e o que se preserva é o ideal comunitário, em detrimento da soberania e dos interesses estatais. A soma das atividades da organização sobre os três pilares passou a ser conhecida por um novo nome: de Comunidade Europeia, a organização mudou para União Europeia (UE) e o tratado de Maastricht entrou para a história como o Tratado da União Europeia (TUE) (MORAVCSIK, 1998; NUGENT, 2006; KEUKELEIRE; MACNAUGHTAN, 2008; ACCIOLY, 2010; BISWARO, 2011; COSTA; BRACK, 2011).

O pilar comunitário representa a consolidação de todo o processo de integração europeia, desde o Tratado de Paris até o novo tratado. É a solidez de quarenta anos de avanços lentos e inércias morosas, de negociações e mudanças, até chegar ao novo formato. É o pilar de finalidade mais geral, que visa à integração econômica e social de forma sustentável, estabelecendo a moeda única e fortalecendo a Europa ocidental como bloco perante a sociedade internacional. O pilar comunitário sedimenta a atuação dos países membros da União Europeia como um bloco coeso, detentor dos mesmos objetivos e finalidades.

Os dois novos pilares representam o esforço da União Europeia em estabelecer a união política. O segundo pilar, da política externa e de segurança comum (PESC), representa a busca da União Europeia pela representatividade e autonomia enquanto grupo em uma sociedade internacional composta de Estados. A concretização da PESC representaria o funcionamento da União Europeia como um agente internacional, capaz de operar em nome dos seus membros junto aos demais componentes da sociedade internacional. É o pilar que visa reconhecer personalidade jurídica à UE, unificando as ações dos seus Estados membros no exterior e dotando a UE de uma identidade própria, comum a todos os seus membros. O terceiro pilar, por sua vez, remete à coesão interna da organização, estabelecendo a cooperação judicial e

policial entre os Estados membros em matéria de políticas de asilo, fronteiras, imigração, combate às drogas ilícitas e aos crimes graves. A ideia por trás do terceiro pilar é “garantir aos cidadãos a proteção da liberdade, segurança e justiça” (RAMOS; MARQUES; JESUS, 2009, p. 31).

A estrutura organizacional que surge com Maastricht é complexa, dotando a UE de cinco instituições essenciais, a saber: a) o Conselho Europeu, antigo Conselho de Ministros; b) a Comissão Europeia; c) o Parlamento Europeu; d) o Tribunal de Justiça; e) o Tribunal de Contas Europeu. Soma-se a estas instituições, o Banco Central Europeu, os Comitês Económico e Social e das Regiões, e o Banco Europeu de Investimentos. Isto reflete apenas as instituições principais, e a elas estão subordinados numerosos outros órgãos e agências com funções específicas e, por vezes, sobrepostas. Não se pretende aqui esgotar a explicação sobre as funções de cada um dos órgãos, o que se pode depreender facilmente dos tratados internacionais que deram forma à União Europeia e já foi feito extensamente na literatura.²⁹ Importa, sim, demonstrar o vigor da institucionalização da UE; se a hiperinstitucionalização já se fazia sentir antes de existir uma União Europeia, o aprofundamento e alargamento da organização contribuíram significativamente para reforçar o conceito e considerar a Europa ocidental um ambiente hiperinstitucionalizado.

Além da estrutura dos três pilares, o Tratado da União Europeia trouxe uma novidade importante: a criação da cidadania europeia, em carácter subsidiário. A partir do TUE, todo indivíduo que se enquadre nos critérios de um país membro para ser considerado seu nacional, é também cidadão europeu. Desta condição advêm os direitos de circulação e permanência nos territórios dos Estados membros, o exercício dos direitos políticos onde quer que resida na União Europeia, o direito de concorrer para o Parlamento Europeu, o direito à proteção diplomática por qualquer missão de Estado membro em países estranhos à UE, o direito de petição ao Parlamento Europeu, o direito de queixa ao Provedor de Justiça da União Europeia e acesso aos direitos fundamentais dos cidadãos da UE (CAMPOS, 2008).

A criação de uma cidadania associada à integração é deveras importante, porquanto ela auxilia na configuração de uma identidade: o cidadão que se reconhece

²⁹ Ver, por exemplo, Hix (2005), Oliveira (2009), Ramos, Marques e Jesus (2009) e os excelentes volumes editados por Jorgensen, Pollack e Rosamond (2007) e Wallace, Pollack e Young (2010).

européu admite valores compartilhados com seus compatriotas e com outros cidadãos europeus. Ele não é apenas francês ou alemão; nem austríaco ou português; ele é, também, europeu. Isso significa um rol de novos direitos aos quais ele possui acesso, formas adicionais de pleitear a defesa dos seus direitos já existentes e um novo meio de identificação com outros indivíduos que transitam por territórios comuns. A cidadania europeia é mais do que uma política, é uma tentativa de estimular nos cidadãos dos países membros da organização o sentimento de comunidade, de pertencimento, essenciais à aprovação de instituições e políticas tipicamente nacionalistas e que se pretendem tornar comuns, como é o caso da segurança e defesa. A cidadania surge em consonância com a Declaração sobre a Identidade Europeia, de 1973, já referida neste capítulo e que será explorada em mais detalhes no último capítulo.

O novo formato institucional e os avanços alcançados até Maastricht exigiram dos acadêmicos uma releitura das teorias criadas para compreender o processo europeu de integração. Nesta esteira e a partir da crítica às teorias antecedentes, Andrew Moravcsik (1998) desenvolveu na década de 1990 a teoria do liberalismo intergovernamental, buscando explicar o processo de integração europeu, de Messina a Maastricht, como indica o subtítulo do seu livro, a partir de uma matriz teórica uniforme.

A teoria de Moravcsik não foi a única a surgir nesse período com este objetivo. As teorias neoinstitucionalistas, componentes de um paradigma em formação na ciência política, são trazidas para auxiliar na compreensão do novo organismo que se formava. Paralelamente, surge também a teoria da governança multinível, defendida por teóricos como Peterson (1995) e Richardson (1996 *apud* ROSAMOND, 2000), exploradas nos subtópicos a seguir.

1.5.1. Liberalismo intergovernamental

A principal obra de referência desta teoria é *The choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht*, publicada em 1998, na qual seu autor, Andrew Moravcsik, parte da ideia de programa de pesquisa desenvolvida por Lakatos, afirmando ser possível identificar um programa de pesquisa liberal com correntes auxiliares fundamentadas em elementos específicos para a análise de fenômenos da realidade internacional. Este núcleo duro consiste na importância concedida à influência de atores domésticos e multinacionais na determinação das

preferências estatais, tornando centrais as relações entre o Estado e a sociedade. Desse pressuposto derivam três proposições básicas: em primeiro lugar, os atores fundamentais são indivíduos racionais ou grupos privados que se organizam para promover os seus interesses, definindo as preferências materiais e ideacionais do Estado. O embate entre esses indivíduos na definição das preferências do Estado ocorre por três fatores essenciais, cujas manifestações originam três tipos diferentes de liberalismo: crenças fundamentais divergentes – liberalismo ideacional; escassez de bens materiais – liberalismo comercial; e desigualdades no poder político – liberalismo republicano.

A segunda proposição infere que os Estados representam um subconjunto da sociedade doméstica cujos interesses se buscam atingir por meio da política externa. A natureza e a composição das instituições políticas representativas determinam quais os grupos responsáveis por definir os interesses do Estado, defendidos em sua política externa.

A terceira proposição explica que os Estados buscam atingir seus interesses de forma estratégica, isto é, considerando um cenário no qual as suas ações e interesses interferem nas ações e interesses de outros Estados e a recíproca é verdadeira. Todas as suas ações são pautadas por uma finalidade e podem mudar de acordo com o momento, significando que não são estabelecidas em caráter permanente, como a busca por poder nos realistas e a distribuição de informação nos liberais.

Para Moravcsik, o intergovernamentalismo liberal funciona como um quadro de referência para a análise da política internacional, precisamente uma síntese explicativa dos processos de integração regional, conjugando teorias endógenas de economia política internacional, teorias de barganha no modelo de Nash e teorias de regimes internacionais. Neste sentido, o autor desagrega o processo de negociação em um acordo de integração em três fases: i) a formulação de preferências nacionais, na qual os Estados respondem à interdependência de políticas, impulsionados por fatores geopolíticos e pelos interesses das elites econômicas; ii) a barganha intergovernamental baseada em um modelo de Nash não coercitivo,³⁰ fase na qual os Estados confrontam as suas preferências entre si, estabelecem uma base mínima de negociação e buscam a

³⁰ Modelo tipicamente aplicado na análise de negociações nas quais não há a possibilidade de coerção. Nele, acordos são recusados apenas quando o seu resultado for pior que o *status quo ante*.

otimização de soluções e conflitos distributivos que os protejam de ameaças exógenas; iii) a escolha institucional, quando decisões são tomadas em relação à soberania do Estado e à autonomia concedida às organizações/regimes internacionais, em termos de mecanismos decisórios operacionalizados através do intergovernamentalismo ou supranacionalismo (MORAVCSIK, 1998; BRICEÑO-RUIZ, 2010).

A teoria de Moravcsik (1998) segue a lógica de jogos de dois níveis inaugurada por Putnam (1988) na ciência política e redesenhada por Milner (1997) na tentativa de explicar a integração europeia. De um lado, as preferências nacionais são ditadas por uma lógica liberal, enquanto a barganha entre os Estados é analisada sob a ótica de uma barganha interestatal. Esta barganha é responsável, na lógica da teoria, pela aproximação entre os Estados; a capacidade de efetivamente engajarem-se em processos de negociação para fazerem valer os seus interesses reforça a sua soberania, ao invés de deteriorá-la. Esse é um passo importante na teoria sobre a integração justamente por apontar para o movimento contrário ao que apontam as demais teorias: a integração não reduz as soberanias dos Estados, mas torna-lhes mais fortes ao reconhecer a sua importância no processo de negociação.

Nesse sentido, é importante perceber que o liberalismo intergovernamental descreve o processo pelo qual se desenvolve a integração europeia, mas não permite pensar em um objetivo maior ao final do caminho. A integração não é um meio, e sim, uma consequência. O processo, da forma como é constituído, permite avanços e retrocessos; se não há um objetivo concretamente determinado – uma unidade política supranacional, por exemplo –, não se pode afirmar com segurança que os Estados farão tudo ao seu alcance para garantir a continuidade – e o avanço – da integração, pois eles farão aquilo que lhes trazer o melhor resultado aparente em cada instância de negociação intergovernamental.

A teoria de Moravcsik é consistente com o institucionalismo desenvolvido por Keohane (1989, p. 2), o qual defende que as instituições afetam o comportamento dos Estados ao influenciarem:

os fluxos de informação e as oportunidades de negociação; a habilidade dos governos de monitorarem o compromisso dos demais e implementar os seus próprios compromissos (...); e as expectativas prevalecentes sobre a solidez dos acordos internacionais.

Apesar de a teoria ter sido desenvolvida tendo em vista o processo de integração europeu, seu modelo parcimonioso e generalista pode ser aplicado em processos da mesma natureza em outras regiões. O sucesso do liberalismo intergovernamental e a sua adoção como ponto de partida por muitos estudiosos da integração regional também estimulou a literatura crítica à teoria, sobretudo quanto à predileção de Moravcsik pelo intergovernamentalismo em detrimento do almejado supranacionalismo. Uma das críticas apontadas contra a teoria é que Moravcsik considera atores de natureza econômica, mas despreza atores sociais, além de não levar em consideração situações nas quais tais atores não exerceram influência real no processo de negociação. Assim, a teoria não é capaz de explicar todas as políticas no seio da União Europeia, ainda que tenha tido razoável sucesso na explicação de várias delas (BRICEÑO-RUIZ, 2010).

Rosamond (2000) alerta que a contradição aparente entre a teoria de Moravcsik e as teorias que explicam o funcionamento da integração se confirma na tentativa deste último em explicar, por meio da sua teoria, porque e como ocorre a integração, e não como funcionam os mecanismos de governança da União Europeia, a exemplo da governança multinível, examinada no próximo subtópico.

Ainda entre as críticas é possível relacionar aquelas dirigidas contra a analogia dos jogos de dois níveis, considerada muito simplista por Smith e Ray (1993 *apud* ROSAMOND, 2000) e por Wolf e Zangl (1996 *apud* ROSAMOND, 2000) como de natureza estritamente descritiva e desprovida de hipóteses testáveis. No caso de Smith e Ray são propostos três outros níveis de interação por meio de uma análise baseada na teoria dos jogos e na existência de múltiplos jogos ocorrendo simultaneamente, de forma muito semelhante à abordagem da governança multinível.

1.5.2. Governança multinível

Desenvolvida ao longo da década de 1990 em resposta às mudanças decorrentes do processo de integração da Europa, a governança multinível buscou se distanciar das visões exclusivamente intergovernamentalista e supranacional da integração a partir de uma tentativa de aproximação de ambas as correntes. Esta abordagem funciona como uma espécie amalgamada daquelas visões, ao reunir preceitos de ambas as teorias para prover uma explicação da integração europeia. É,

também, oposta à perspectiva da governança essencialmente estatocêntrica, atribuindo às instituições papel de importância na definição das preferências dos países, facilitando o contato, a troca de informações e, conseqüentemente, acelerando a celebração de acordos entre os Estados. Na essência, a abordagem de governança multinível presume a existência de camadas de negociação, abaixo, acima e entre os Estados, envolvendo atores subnacionais, os Estados e as instituições acima deles, gerando um processo bastante complexo de negociação na União Europeia (ROSAMOND, 2000; RAMOS; MARQUES; JESUS, 2009).

A mudança nas relações de autoridade entre os países, seus atores domésticos e as instituições europeias são enfatizadas por esta abordagem como um dos principais fatores que provoca a dispersão do caráter absoluto da soberania estatal. Os teóricos da governança multinível descrevem o funcionamento da União Europeia como um sistema no qual a variabilidade, a imprevisibilidade e a atuação de múltiplos atores são a regra, produzindo uma forma política fluida, com múltiplas autoridades e permanente incerteza (ROSAMOND, 2000).

Embora a abordagem possua grande poder descritivo, abundam as críticas contra ela, especialmente em relação à sua classificação como teoria. Em primeiro lugar, não se pode descurar do fato de que a originalidade da abordagem não está em sua concepção, mas em buscar reunir pressupostos úteis de outras duas visões teóricas, o intergovernamentalismo e o supranacionalismo; da mesma forma, estes pressupostos são utilizados para descrever o processo crescentemente complexo da integração europeia a partir das mudanças com o final da Guerra Fria e a celebração do Tratado de Maastricht, mas não sugere causas para a integração ou razões pelas quais o processo se intensifica, ora se aprofundando, ora estagnando.

Além disso, a abordagem enfatiza excessivamente o papel de autoridades legalmente instituídas, isto é, seu foco é sobre as autoridades subnacionais, um tipo específico que despreza atores econômicos e sociais localizados no nível subnacional. Há dois problemas fundamentais nesse aspecto: se, por um lado, seus teóricos superestimam a capacidade das autoridades subnacionais de atuarem no processo de integração, por outro, eles subestimam o papel dos atores sociais e econômicos na definição das preferências estatais, um dos elementos mais bem sucedidos na teoria de Moravcsik (1998).

O último elemento de crítica que merece ser destacado é a análise do processo de integração como um processo estritamente endógeno; a governança multinível falha em não abordar os fatores exógenos que interferem no comportamento dos Estados e que poderiam afetar sobremaneira as suas decisões de contribuir para o avanço – ou retrocesso – do processo de integração.

Os próprios teóricos da governança multinível reconhecem que algumas teorias são mais úteis do que outras para explicar algumas ocorrências na UE, dependendo do nível de análise no qual se encontram. Esse argumento é defendido por John Peterson (1995), o qual sugere três níveis de análise: a) super sistêmico, no qual as macroteorias são mais eficazes, a exemplo do intergovernamentalismo e das teorias funcionalistas; b) sistêmico, com relevância particular para o neoinstitucionalismo, examinado no próximo tópico; c) intermediário, com destaque para as teorias de análise de redes de políticas. Além de Peterson, Jeremy Richardson (1996 *apud* ROSAMOND, 2000, p. 112) prossegue em uma análise similar enfatizando os estágios de produção de políticas, de modo que no primeiro estágio, a definição de agenda, as comunidades epistêmicas desempenham papel significativo; o segundo estágio é o da formulação de políticas, no qual as redes de políticas se destacam; o terceiro estágio envolve as decisões sobre políticas, razão pela qual a análise institucional costuma ser mais eficaz; e o quarto estágio, da implementação de políticas, mais bem explicado por análises interorganizacionais e comportamentais.

Em suma, o que a governança multinível traz de concreto para o estudo da integração regional, mais especificamente da União Europeia, é o reconhecimento de que teorias competitivas podem coexistir, desde que aplicadas aos processos particulares adequados e não de forma errática. Nem todas as teorias desenvolvidas tendo em vista a União Europeia foram criadas para explicá-la em sua totalidade e o mesmo acontece com teorias que trouxeram contribuições marginais para a sua compreensão. O fato é que a síntese teórica torna-se cada vez mais distante e o pluralismo teórico na análise da UE, cada vez mais útil.

1.5.3. Neoinstitucionalismo

A revisitação das teorias institucionalistas da década de 1960 produz o paradigma mais recente da ciência política conhecido como neoinstitucionalismo ou

novo institucionalismo. Fragmentado em várias correntes,³¹ pelo menos três delas podem ser destacadas: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico.

Hall e Taylor (2003) argumentam que os primeiros estudos baseados no novo institucionalismo da escolha racional surgiram a partir da tentativa de explicar o comportamento legislativo no Congresso americano e somente a partir da década de 1970 as instituições legislativas e seus problemas de coordenação começaram a ser estudados. Nessa perspectiva, os atores compartilham conjuntos de preferências e se comportam de forma a maximizar as suas próprias preferências. Esse comportamento é estratégico, o que pressupõe uma série de cálculos sobre os resultados. Para os teóricos do novo institucionalismo da escolha racional, os atores políticos vivenciam numerosos dilemas de ação coletiva, resultando em ações individuais voltadas para interesses particulares, produzindo resultados subótimos para a coletividade. O papel especial dado por estes teóricos à interação estratégica na determinação da vida política faz com que eles observem a utilidade das instituições como sendo a de promover um equilíbrio de Nash; isto é, a instituição é criada a partir de um acordo voluntário e sobrevive apenas se produz mais benefícios que outras instituições (HALL; TAYLOR, 2003).

O institucionalismo da escolha racional começou a ser aplicado ao estudo da integração europeia no final da década de 1980, quando os teóricos começaram a perceber o potencial explicativo presente na análise de instituições como sendo conjuntos de regras capazes de constranger o comportamento dos atores. No caso, trata-se de analisar como as instituições europeias moldam o comportamento dos países membros da União Europeia. No entanto, o escopo das instituições é estritamente delimitado: elas funcionam como regras do jogo e os países jogam conforme as regras, tomando decisões baseados nos limites impostos pelas instituições e se comportando, na analogia clássica das Relações Internacionais, como atores em um cenário predeterminado. O escopo limitado desta corrente acabou por direcionar os estudos que nela se baseiam para análises comparativas entre os poderes executivo, legislativo e judiciário, das instituições europeias, dos Estados membros da UE e entre todos eles (POLLACK, 2010).

³¹ Neste trabalho foi adotada a segmentação em três correntes adotadas por Hall e Taylor (1998). É digno de nota que alguns autores adotam classificações mais extensas. Lowndes (2010) é um desses exemplos, sugerindo uma tipologia do neoinstitucionalismo em catorze versões.

Uma contribuição sensível do institucionalismo da escolha racional veio na forma da teoria dos atores com poder de veto. Seu autor, Tsebelis (2002), examinou o complexo processo decisório das instituições legislativas da União Europeia pelas lentes da sua teoria dos atores com poder de veto. No texto, o autor considera as três instituições com poder de legislar – a Comissão Europeia, o Conselho de Ministros e o Parlamento Europeu – em suas particularidades: matérias sobre as quais podem legislar, mecanismos decisórios próprios e o impacto sobre as burocracias e o judiciário da organização.

Pelo exposto, é possível perceber que o institucionalismo da escolha racional não explica o processo de integração em si – nem é esse o seu objetivo –, mas a dinâmica existente entre as suas instituições e atores participantes. Não se apontam as causas da integração, mas se estuda como os membros se comportam frente às instituições comunitárias e, portanto, o que se estuda é o próprio funcionamento da integração. Algo similar ocorre com o institucionalismo histórico, destacado por Ramos, Marques e Jesus (2009) como uma teoria intermediária entre as abordagens da escolha racional e do construtivismo, surgindo em meados da década de 1990 para estudar a influência exercida pelas instituições ao longo do tempo no constrangimento e influência do comportamento dos atores que as criaram.

Na perspectiva do institucionalismo histórico, as instituições são o reflexo de decisões tomadas no passado e responsáveis por moldar e limitar o comportamento dos atores a ela relacionados no futuro. Os custos da mudança – interna ou externa – das instituições são altos, de forma que alterações estruturais se tornam mais difíceis e, portanto, as instituições são constituídas de tal maneira que oferecem resistência às tentativas de mudança. Isto explicaria, por exemplo, porque ao longo do processo de integração europeu as mudanças mais estruturais são esparsas, ocorrendo em momentos chave nos quais confluem vários fatores, entre eles alguns de natureza exógena – crises econômicas globais e redefinição das dinâmicas internacionais – e outros de natureza endógena – indivíduos especialmente devotados à causa integracionista, crises políticas internas e cenários domésticos favoráveis a um projeto político integrativo.

As dificuldades de aprofundar a integração se refletem nos dois lados de uma mesma moeda: ao mesmo tempo em que a persistência das instituições criadas

anteriormente e sua resistência a mudanças torna mais custoso aos Estados interligarem cada vez mais as suas economias e políticas às de outros Estados através de instituições crescentemente supranacionais, o institucionalismo histórico se ampara na ideia de retornos crescentes, isto é, o funcionamento das instituições ao longo do tempo gera benefícios cada vez maiores que estimulam os seus membros a operarem mudanças apenas marginais, de forma a adaptá-las a contextos dinâmicos, enquanto continuam a ser satisfatórias para os seus membros em termos dos benefícios produzidos (POLLACK, 2010).

Neste sentido, a barganha intergovernamental é responsável por pequenos avanços pontuais, mas não por avanços significativos do fenômeno integracionista. As instituições funcionam como variáveis intervenientes que podem desempenhar papel importante ou não no processo de integração. Este fato torna legítimo afirmar, como o fazem Ramos, Marques e Jesus (2009), que o institucionalismo histórico não explica a integração, apenas o papel desempenhado pelas instituições ao longo da sua construção.

Por fim, o institucionalismo sociológico conceitua instituições de maneira bem mais abrangente, considerando desde as regras formais das correntes precedentes a normas informais e costumes capazes de efetivamente constituir atores, moldar as suas identidades e preferências além do que os institucionalismos da escolha racional e histórico são capazes de perceber (POLLACK, 2010). Seus teóricos enfatizam a constituição mútua de instituições e atores que as integram; mais do que isso, para os atores, as instituições atribuem significado ao mundo no qual operam ao carregarem consigo valores, crenças e conhecimento (ROSAMOND, 2000).

A contribuição mais importante do institucionalismo sociológico para o estudo da União Europeia está no reconhecimento de que as instituições são criadas socialmente e a definição de sua abrangência e capacidade de ação reflete diretamente sobre o comportamento dos atores que lhes são subordinados. A ênfase aqui é sobre os discursos e como eles são capazes de estabelecer uma realidade, ou seja, como as estruturas constroem as ações dos atores e, portanto, o institucionalismo sociológico está fortemente conectado ao construtivismo social, explicado no próximo capítulo.

1.6. Integração econômica, política e... militar?

Até 1992 o processo europeu de integração traçou uma longa jornada e, apesar de momentos de estagnação, alcançou um grau de sucesso razoável. É válido ressaltar que no contexto do pós-guerras esforços significativos seriam necessários rumo ao estabelecimento de uma paz duradoura. Os países precisavam de apoio externo para a sua reconstrução física, de suas indústrias e de suas economias, mas, acima de tudo, precisariam aprender a lidar uns com os outros em um ambiente não obrigatoriamente amistoso, mas que não fosse hostil. A cooperação deveria ser a regra da interação entre eles e não a exceção. O conflito deveria ser extirpado das relações interestatais europeias, caso o continente desejasse reerguer-se e voltar ao *status quo ante* de florescimento cultural, produção industrial e desenvolvimento tecnológico.

No início da década de 1950, quando se esperava o aprimoramento das questões relativas à segurança, o que se assistiu foi à inauguração do processo de integração na formação da CECA, primeira das três comunidades europeias que chegarão ao final da década em pleno funcionamento. De relevante em matéria de segurança, surge o Pacto de Varsóvia, em 1955, como resposta à OTAN. O Pacto era um tratado de defesa mútua, reunindo oito Estados comunistas do centro e leste europeu, entre eles a União Soviética. Apesar de ser a contraparte da Aliança Atlântica, ambas as organizações nunca chegaram a entrar em confronto direto e o Pacto teve fim em 1991, logo após o final da Guerra Fria e a dissolução da União Soviética. A paz entre as organizações, facilitada pela Ata Final de Helsinque, na qual houve importante atuação da Cooperação Política Europeia (KEUKELEIRE; MACNAUGHTAN, 2008), não dispensa a importância geopolítica do Pacto durante a sua existência, como a ameaça ao leste ou simplesmente como instrumento da ameaça soviética, e ele não pode ser descartado ao se tentar compreender o cenário regional de segurança ao longo da Guerra Fria.

Finalmente, a Ata Final de Helsinque (AFH), resultante de dois anos de trabalhos preparatórios na Conferência de Segurança e Cooperação na Europa (CSCE), concluída em 1975, ajudou a compor o cenário regional de segurança na Europa no período da Guerra Fria. O objetivo primordial da CSCE era funcionar como um fórum para o diálogo entre o leste e o oeste da Europa, cuja criação foi sugerida pela União Soviética e recebida com a atenção do ocidente europeu como uma oportunidade de mitigar as tensões regionais, ao mesmo tempo em que promovia a cooperação

econômica e ampliava a assistência humanitária aos países alinhados à União Soviética (GALBREATH, 2007; OSCE, 2012).

A Ata Final de Helsinque estabeleceu os dez princípios cardeais – o chamado Decálogo³² – que deveriam reger as interações entre os Estados membros e o comportamento destes para com os seus próprios cidadãos, definindo compromissos a serem cumpridos pelos seus membros em relação a assuntos político-militares, econômicos, ambientais e de direitos humanos. Até o final da Guerra Fria, o compromisso firmado limitava-se a um papel negociador, a partir de debates entre os seus membros e a celebração de compromissos amparados pelo direito internacional.

As mudanças trazidas pelo fim do conflito entre os Estados Unidos e a União Soviética impactaram diretamente sobre a CSCE. Após a redação da Carta para a Nova Europa, conhecida como Carta de Paris, em 1989, a organização deixou de considerar a pacificação do conflito entre leste e oeste como uma das suas funções fundamentais, iniciando um processo de transformações internas que culminou no desenvolvimento de capacidades operacionais e na criação de instituições permanentes, instituindo formalmente a Organização para a Segurança e Cooperação Europeia (OSCE) em 1994 em substituição à CSCE.

A Ata Final de Helsinque reuniu entre os seus assinantes trinta e cinco países, dentre eles os Estados Unidos, o Canadá, a União Soviética e a maioria dos países europeus. Em 2012 a organização reúne entre os seus membros cinquenta e seis países que vão desde a Europa à Ásia e América do Norte, além de doze Estados como Associados para Cooperação, configurando-se como a maior organização do mundo, em termos de quantidade de membros, dedicada à segurança internacional. Com amplo mandato, a OSCE age no controle de armas, preservação de direitos humanos, proteção de minorias nacionais, monitoramento e apoio em processos de democratização, treinamento e operacionalização do policiamento, desenvolvimento de políticas de cooperação antiterrorismo e ações direcionadas à solução de problemas econômicos e ambientais (GALBREATH, 2007).

³² Os dez princípios são: 1) igualdade soberana e respeito aos direitos inerentes à soberania; 2) proibição da ameaça ou uso da força; 3) inviolabilidade das fronteiras; 4) integridade territorial dos Estados; 5) resolução pacífica de disputas; 6) não intervenção em assuntos internos; 7) respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais incluindo a liberdade de pensamento, consciência, religião ou crença; 8) igualdade de direitos e autodeterminação dos povos; 9) cooperação entre os Estados; 10) cumprimento de boa fé das obrigações contraídas sob o direito internacional (GALBREATH, 2007, p. 29-30).

Percebe-se, neste momento, que há diferentes concepções de segurança em discussão: a abordagem tradicional militar trazida pela OTAN e pela UEO, uma abordagem mais ampla, posta em prática pela OSCE e pelo Conselho da Europa e que não é objeto deste trabalho, e a abordagem restrita às esferas econômica e social, objeto de ação das instituições comunitárias. Este contexto intrincado passou a ser objeto de teorias que buscam compreender o surgimento de comunidades em torno da questão político-militar, a exemplo da teoria dos complexos regionais de segurança e da teoria das comunidades de segurança, além de engatilhar a discussão sobre os vários conceitos de segurança internacional de modo a adequar a teoria à prática das relações internacionais.

Nesta direção, é imprescindível entender a estrutura da segurança internacional a partir dos seus elementos fundamentais como ponto de partida para compreender este complexo subsistema de segurança. Esta estrutura é explicada por três paradigmas, o neorealismo, o globalismo e o regionalismo (BUZAN; WÆVER, 2003). O primeiro deles define a estrutura internacional como um sistema estatocêntrico, ordenado anarquicamente de maneira bipolar, na qual não há diferenças quanto às funções exercidas pelos Estados no sistema internacional e a distribuição de capacidades é o elemento central à definição do sistema político internacional. O sistema de ordenamento e a não diferenciação funcional são as características nas quais divergem um sistema doméstico e um sistema internacional: se no sistema doméstico impera a hierarquia, com órgãos subordinados a outros órgãos e poderes e, finalmente, ao chefe de Estado, no sistema internacional não há nada similar a isso no plano formal. Cada Estado, a unidade fundamental do sistema internacional, é independente em relação aos demais e não há qualquer autoridade que lhe seja superior, a quem ele deva qualquer tipo de obrigação. Neste sentido, a ordem internacional é anárquica, no sentido que Waltz (1979) empresta das ciências sociais, como a ausência da hierarquia característica dos sistemas domésticos; do mesmo modo, em um sistema doméstico há separação entre os poderes e as funções a serem desempenhadas por cada órgão no aparato burocrático-institucional de um país, podendo haver alguma coincidência dessas funções de forma pontual, mas restando clara a divisão de competências. No sistema internacional esta divisão não existe e cada Estado é responsável, simultaneamente, por desempenhar todas as funções possíveis e necessárias ao funcionamento do sistema internacional. Considerando a teoria da tripartição dos

poderes, cada Estado exerce, no sistema internacional, simultaneamente, função legislativa, executiva e judiciária, ao participar da formulação de tratados internacionais, da sua implementação e da arguição em juízo do seu descumprimento por si próprio ou por terceiros.

O terceiro elemento, a distribuição de capacidades entre as unidades do sistema internacional, refere-se às capacidades relativas possuídas por cada Estado, definindo o que eles são capazes de fazer em termos de política internacional. As capacidades são o tratamento dado por Waltz ao conceito pouco rígido de poder, referindo-se a ele como, essencialmente, as capacidades político-militares de um Estado, sempre consideradas em comparação com as capacidades dos demais países.

O sistema bipolar considerado por Waltz (1979) como aquele mais estável devido à divisão do mundo em duas potências cujas políticas continuamente objetivavam o equilíbrio entre elas, provou-se não resistente às mudanças do sistema dinâmico das relações internacionais. A derrocada da União Soviética, um dos polos do sistema da Guerra Fria, não trouxe o domínio isolado do polo sobrevivente, os Estados Unidos; o sistema que emergiu com o fim do conflito bipolar trouxe consigo o reconhecimento da existência de múltiplas potências estatais, erigindo um sistema internacional multipolar³³ que afetou o equilíbrio de poder previamente estabelecido e redefiniu o sistema internacional.

A corrente globalista deriva este nome do seu foco na globalização e representa a oposição à corrente neorrealista em sua visão da estrutura internacional. Os globalistas enfatizam a importância da economia política para a compreensão do cenário internacional, sobretudo após o final da Guerra Fria, defendendo ideias como a redução do papel do Estado como ator único em um mundo complexo, evocando a emergência dos novos atores econômicos internacionais que causam a erosão da soberania estatal. Para eles, atores como empresas transnacionais, organizações não governamentais e intergovernamentais, regimes internacionais – e grupos criminosos de atuação transnacional – são capazes de exercer influência no sistema internacional

³³ Nem todos os autores, contudo, consideram o sistema como multipolar; Mello (2004), por exemplo, chama este novo sistema de unimultipolar, pois é caracterizado por uma superpotência – os Estados Unidos, capazes de agir em qualquer lugar do mundo – e várias outras potências regionais, com capacidades mais limitadas, sobretudo geograficamente.

desde antes do final da Guerra Fria, embora adquiram muito mais importância após o final desta.

Esta capacidade de interferir em eventos além das suas próprias fronteiras, impulsionada pela revolução tecnológica que permite o fluxo de pessoas e mercadorias de maneira mais ágil e transações financeiras em segundos, reduz a importância das fronteiras físicas dos Estados e, conseqüentemente, restringe a capacidade de ação e controle dos países sobre os seus próprios territórios, ao mesmo tempo em que amplia o alcance dos novos atores internacionais. Em sua essência, o aprofundamento da globalização como fenômeno provoca nos Estados a necessidade de se adaptarem às novas ameaças, potenciais ou reais, à sua própria segurança. Esta corrente tem origem no pensamento liberal do final da década de 1970 e ao longo da década de 1980, associada ao institucionalismo neoliberal. O poder e a influência exercidos pelos atores privados e o impacto da intensificação dos fluxos transnacionais são dois dos principais focos dados, por exemplo, por Keohane e Nye (1977) em sua teoria da interdependência complexa (BUZAN; WÆVER, 2003).

A abordagem regionalista confere importância fundamental às dinâmicas regionais de segurança e se apresenta como mais apta a compreender o subsistema regional de segurança europeia. O declínio da ordem bipolar da Guerra Fria abriu espaço para a ascensão das potências médias ou regionais, em torno das quais surgiram os subsistemas de segurança regional. Na realidade, como afirmam Buzan e Wæver (2003), estes sistemas regionais de segurança já existiam durante a Guerra Fria, mas eram subvalorizados em função da influência exercida pela política das grandes potências. Neste sentido, Buzan e Wæver defendem uma abordagem que congrega elementos das duas correntes anteriores, globalistas e neorrealistas, aplicados à dinâmica regional, em oposição à dinâmica mundial proposta por elas. Como é possível reunir abordagens tão diferentes?

Em subsistemas de segurança regional o conceito neorrealista de territorialidade é essencial à definição dos limites geográficos do subsistema. Ao mesmo tempo, a territorialidade convive com ameaças não vinculadas ao território, como as de natureza econômica, previstas pelos globalistas. Desse modo, os regionalistas preveem duas categorias de ameaças em potencial: as ameaças físicas, presença constante e atrelada à noção de fronteiras, e as ameaças não territoriais, as quais não são limitadas

pela distância, a exemplo das ameaças econômicas. Da mesma forma, entendem os autores que a globalização como fenômeno mundial faz emergir reações regionais, seja quando os Estados buscam agir coletivamente contra uma ameaça global, resguardando os seus territórios e suas economias, seja quando cooperam entre si para não perderem espaços de poder e influência neste cenário global mutante.

A teoria ganha força com a análise da mudança das grandes dinâmicas do cenário internacional no período da Guerra Fria. O fim da Segunda Guerra Mundial assinalou a substituição do sistema multipolar pelo sistema bipolar, a cujos polos se alinharam parte considerável dos países, constituindo as suas esferas de influência. O continente europeu era visto como um contingente de forças opostas a ambos os polos: enquanto a União Soviética enxergava nas potências europeias países capitalistas a serem subjogados pela força do socialismo, os Estados Unidos disputavam pelos mercados europeus, desejando mais abertura econômica para favorecer a expansão do seu mercado interno e o livre comércio mundial.

Neste cenário as duas potências acabaram por voltar os seus olhos para os países do então chamado terceiro mundo, ao perceberem que lá residia a principal arena político-ideológica dos enfrentamentos da Guerra Fria. Este redirecionamento da atenção das potências do sistema bipolar é um dos principais responsáveis pelos processos de descolonização ocorridos nos países do terceiro mundo, os quais passaram a enfrentar crises de segurança e novas políticas almejando a estabilidade regional. É neste contexto que surgem os complexos regionais de segurança, os quais, entretanto, surgem de maneira desigual – tão desigual quanto é a descolonização, com países atingindo a independência em níveis e momentos diferentes – e isto só mudou parcialmente com o fim da Guerra Fria. Esta nova ruptura do sistema internacional fez surgir novos complexos regionais de segurança – notadamente entre os países que emergiram da fragmentação da União Soviética –, alterou as dinâmicas dos complexos pré-existentes em função do desaparecimento – ou redução – da influência das potências do mundo bipolar, e trouxe à tona os elementos que passaram a integrar o conceito ampliado de segurança internacional, ao demonstrar a relevância de questões e atores não militares que não podem mais ser ignorados ao se tratar de segurança internacional (BUZAN; WÆVER, 2003).

Paralelamente a isso, pode-se partir do conceito de comunidades de segurança, cujas raízes encontram-se na obra de Karl Deutsch, *Political Community and the North Atlantic Area*, de 1957. Para ele, existe uma comunidade de segurança pluralística sempre que os Estados se integram a ponto de desenvolver um sentimento de comunidade, o qual tem a capacidade de mitigar as diferenças entre eles e impedir a guerra. Adler e Barnett (1998) bebem nesta fonte para desenvolver a sua teoria das comunidades de segurança, focada no seu surgimento em torno das definições atualizadas de segurança e poder. Os autores argumentam que o realismo se mostra mais útil quando o seu quadro teórico é restrito a um universo abstrato do que quando efetivamente posto em prática: os países estão muito menos propensos à guerra e mais preocupados com os meios para evitá-la do que sugerem os realistas, assim como estão mais atentos à constituição de redes sociais entre si, à velocidade dos fluxos transnacionais e ao compartilhamento de ideias e valores, potencializando a cooperação internacional.

As comunidades de segurança de Adler e Barnett (1998) podem ser de dois tipos fundamentais: comunidades amalgamadas ou comunidades pluralísticas. Enquanto o primeiro caso trata de comunidades nas quais os países abrem mão de sua soberania em prol da unificação em um único país ou entidade política, o que seria o caso, em certos termos, da formação da União Europeia, o segundo caso aponta para a situação mais comum e mais fácil de criar, ocorrendo quando, após a formação das comunidades, os Estados mantêm a sua soberania, o que também pode refletir o contexto da União Europeia, dividida no início da década de 1990 em um pilar intergovernamental, no qual se preserva a soberania estatal, e um pilar comunitário, no qual boa parte das políticas dos Estados estão sujeitas a decisões de instituições comunitárias.

Ambas as abordagens, dos complexos regionais de segurança e das comunidades de segurança, partem de questões fundamentais, como o que efetivamente significa "segurança internacional", até quais são os temas que devem ser considerados de "segurança" e quais políticas devem ser adotadas para reduzir a insegurança dos Estados e dos indivíduos em seu interior. O que significa, afinal, falar em segurança internacional?

O conceito de segurança internacional mais bem aceito segue a formulação dada por Stephen Walt (1991), a qual associa os estudos no campo ao fenômeno da

guerra e, portanto, informa que os pesquisadores dedicados ao estudo da segurança internacional enfatizam a ameaça, o uso e controle das forças militares de uma unidade política contra outra. Discussões contemporâneas sobre o conceito de segurança, sobretudo no que toca ao seu alargamento ou estreitamento, envolvem esta noção inicial como algo eminentemente militar. Como será visto nos subtópicos a seguir, visões mais recentes do que deve ou não ser considerado segurança refletem contextos internacionais dinâmicos e perspectivas teóricas diferentes visão neorrealista de Walt.

Em obra recente, Buzan e Hansen (2009) resumem as abordagens desenvolvidas sobre segurança internacional desde o início dos estudos deste subcampo, classificando-as segundo onze perspectivas diferentes: a) estudos estratégicos; b) paradigma realista; c) pós-estruturalismo; d) pós-colonialismo; e) estudos de paz; f) segurança humana; g) feminismo; h) abordagem crítica; i) escola de Copenhague; j) construtivismo convencional; l) construtivismo crítico. Os autores elaboraram um quadro no qual apresentam as onze perspectivas de modo comparativo no que tange às respostas de cada perspectiva a cinco perguntas: 1) Qual é o seu objeto de referência? 2) Ela se refere à segurança externa ou interna? 3) Quais os setores abrangidos por ela? 4) Qual a sua visão sobre as políticas de segurança? 5) Como pode ser caracterizada epistemologicamente?

Os autores ressaltam, por outro lado, que a perspectiva evolucionista dos estudos de segurança demonstra a incipiência de muitas destas abordagens, pouco preocupadas, em alguns momentos, com o desenvolvimento de explicações causais sofisticadas ou com o estabelecimento de variáveis suficientemente evidentes. Como a maioria das teorias de Relações Internacionais, estas abordagens podem ser classificadas em duas grandes correntes: positivistas e pós-positivistas, também chamadas, respectivamente, de racionalistas e reflexivistas ou essencialistas e não essencialistas. O quadro abaixo, adaptado de Buzan e Hansen (2009, p. 38), resume as respostas a estas perguntas em cada abordagem.

Tabela 1: Abordagens teóricas de segurança internacional

ABORDAGEM	OBJETO DE REFERÊNCIA	INTERNA / EXTERNA	SETORES	POLÍTICAS DE SEGURANÇA	EPISTEMOLOGIA
Estudos Estratégicos	O Estado	Primariamente externo	Militar (uso da força)	Realista	Positivista
Realismo	O Estado	Primariamente externa	Militar-político	Realista	Racionalista
Pós-estruturalismo	Coletivo-individual	Ambos	Todos	Mudança do realismo possível, mas não utópica/idealista	Desconstrutivista e discursiva
Pós-colonialismo	Estados e coletividades	Ambos	Todos	Mudança do domínio ocidental possível, mas difícil de alcançar	Desconstrutivista, crítica, sociologia histórica
Estudos de Paz	Estados, sociedades, indivíduos	Ambos	Todos	Transformação possível	Positivista
Segurança Humana	O indivíduo	Primariamente interna	Todos	Transformativa	Majoritariamente empírica e construtivista suave
Feminismo	Individual feminino	Ambos	Todos	Majoritariamente transformativa	De quantitativa a pós-estruturalista
Abordagem crítica	Individual	Ambos	Todos	Emancipatória	Teoria crítica (hermenêutica)
Escola de Copenhague	Coletividades e o ambiente	Ambos	Todos	Neutra	Análise do ato do discurso

Fonte: Buzan e Hansen (2009, p. 38), com adaptações.

Buzan e Hansen ressaltam que o conceito dominante de segurança ainda é aquele abordado pelas teorias realistas, tendo o Estado como objeto referente, o uso da força como preocupação central, as ameaças externas como prioritárias, as políticas de segurança frente a perigos e ameaças iminentes e os estudos desenvolvidos por meio de uma epistemologia positivista.

Em abordagens posteriores evidenciam-se as relações estreitas entre o ambiente interno e externo, entre indivíduos e coletividades na forma de ameaças que não são produzidas apenas interna ou externamente nem por indivíduos agindo de forma isolada ou por grupos compostos por eles. Para alcançar devidamente a segurança, nacional ou internacional, é necessária uma visão que abarque a complexidade do conceito, considerando que as ameaças geradas em um país podem vir a ser um perigo para o cenário internacional, constituindo-se em ameaça para países geograficamente próximos e, da mesma forma, os problemas que surgem nestes últimos podem se constituir em ameaça para o primeiro; que indivíduos podem ser ameaças isoladas ou parte de um grupo maior, localizado ou financiado interna ou externamente. As possibilidades são virtualmente infinitas.

Ao analisarem como o cenário político promove a situação de segurança ou insegurança, Buzan e Hansen notam que o período medieval era caracterizado por múltiplas autoridades e níveis de alianças e lealdades, um sistema que foi referenciado por Hedley Bull (2002) como neomedieval. Neste contexto, disputas por poder, recursos e territórios eram comuns entre autoridades de mesmo porte hierárquico ou entre diferentes níveis de hierarquia. Isto mudou ao final da Guerra dos Trinta Anos, com os Tratados de Westphalia, em 1648, estabelecendo os princípios modernos de soberania territorial e unidade de governo a partir do recorte geográfico da Europa em vários reinos, cada qual com a sua própria estrutura de autoridade, centralizada na figura de um soberano que exercia o poder sobre o seu território, por vezes delegando parcelas dele para o exercício de funções específicas, visando ao bom funcionamento da unidade política. O problema da segurança individual foi resolvido com a transferência da responsabilidade sobre a segurança para a coletividade do Estado-nação surgido dos Tratados de 1648. O indivíduo não precisaria mais representar “o lobo do próprio homem”, como lecionava Hobbes, conquanto houvesse uma autoridade responsável por governar e garantir a segurança dos indivíduos estabelecidos naquele território.

Esta concepção não tardaria a mudar. Com o surgimento do nacionalismo nos séculos XVIII e XIX, sobretudo durante o período da Revolução Industrial, os estudos sobre segurança assistiram à mudança da preocupação exclusiva com o indivíduo ou a coletividade para o nascimento da preocupação com a coesão e estabilidade social. A segurança deixou de ser uma questão exclusivamente militar – uma vez que esta refletia principalmente a segurança em relação às ameaças externas – e seu conceito começou a ser ampliado para abarcar questões relacionadas à segurança nacional, como a estabilidade e segurança internas, evitando que estas se tornassem ameaças ao cenário internacional. O nacionalismo “sacralizou o território” (MAYALL, 1990 *apud* BUZAN; HANSEN, 2009, p. 28), buscando criar uma identidade única entre os indivíduos que habitavam o mesmo território. A criação desta identidade nacional provocou outro efeito: a conquista territorial tornou-se menos atrativa, sob o receio da população nativa resistir ao Estado conquistador, ainda que tenha também dado justificativas à autoridade política de um território para nacionalizar os indivíduos habitando os seus domínios, à força, se necessário.

Esta visão de segurança voltaria a sofrer mudanças, duas vezes, em virtude da Guerra Fria. Em primeiro lugar, a ênfase dos acadêmicos na segurança como uma questão eminentemente internacional derivada da ameaça de uma guerra nuclear entre as potências que regiam o sistema bipolar. Durante os poucos mais de quarenta anos subsequentes ao final da II Guerra Mundial, a política internacional foi praticamente ditada por estes dois países ou ao menos pautada pelo conflito ideológico entre eles e a ameaça do conflito de fato. Neste sentido, o que ameaçava a segurança no mundo era o potencial conflito nuclear entre as duas potências e os acirramentos derivados das tentativas de ambos de estenderem a sua influência sobre as zonas de autoridade e controle da sua contraparte.

O final da Guerra Fria e, conseqüentemente, da influência exercida pelas potências do período sobre os países de suas respectivas zonas de influência provocou um número considerável de conflitos étnicos e guerras civis nos países outrora sob a influência daquelas potências. À medida que estas ameaças cresciam e começavam a transbordar para países vizinhos desestabilizando sistemas regionais, os estudos de segurança internacional voltaram a se preocupar com as dinâmicas internas dos países, procurando entendê-las para evitá-las.

Estas concepções, contudo, estão sempre associadas à materialidade da segurança, em oposição à segurança como elemento abstrato. Aqui a segurança é a ameaça de guerra, destruição, danos; não são consideradas nestas concepções elementos essencialmente abstratos, como a percepção ou sensação de insegurança. Esta é a razão pela qual, epistemologicamente, os estudos sobre segurança costumavam seguir a linha empírico-positivista de análise do cenário internacional. Se a segurança é concebida como um elemento material, ela é empiricamente verificável e, portanto, passível de exame sob uma metodologia positivista.

Ao romper com este raciocínio, as teorias filiadas ao paradigma pós-positivista argumentam que a segurança não pode ser definida em termos objetivos, nem subjetivos. A segurança emana de um discurso e é, portanto, constituída em uma situação de emergência pelo seu reconhecimento por atores políticos relevantes. A ameaça, por sua vez, é instituída em termos materiais a partir da aceitação por estes atores; a ameaça, por si só, não adquire materialidade se não for reconhecida pelos atores a quem é dirigida. Assim, a segurança passa a ser percebida como uma prática

autorreferente, de maneira que cada questão é considerada matéria securitária quando os atores políticos relevantes decidem neste sentido (BUZAN; HANSEN, 2009).

Um problema emerge desta concepção: se a decisão sobre as questões a serem consideradas como securitárias cabe aos atores, então qualquer tema da agenda internacional pode, virtualmente, ser transformado em questão de segurança, autorizando o agente em questão a efetivar as medidas que julgar necessárias para afastar a ameaça que ora se impõe naquela questão. O que está em jogo aqui é a militarização de temas da agenda internacional que normalmente não são resolvidos pela via militar, a exemplo da proteção de direitos humanos e do meio ambiente. Este perigo, não seria real, segundo Buzan e Hansen (2009, p. 34), por duas razões:

(...) primeiro, porque não se pode atribuir a todas as questões políticas a prioridade de 'importância securitária' ao mesmo tempo, e segundo, porque a construção discursiva de 'ameaças à segurança' será influenciada pelos atributos de um Estado: sua história, posição geográfica e estrutural e as reações (discursivas) que provoca em outros atores, domésticos ou externos.

Ao considerar a segurança em termos materiais ou discursivos, o debate circunda a problemática existente em todas as teorias de Relações Internacionais: a abordagem utilizada nos estudos internacionais deve ser de natureza científico-positivista ou filosófico-sociológico-constitutiva? Este embate faz surgir outras perguntas. Por exemplo, se o Estado não é mais o principal sujeito de referência das teorias, quem é o agente responsável pela provisão de segurança doméstica e internacional? Posto em outros termos, se as teorias não reconhecem mais o Estado como o repositório do desejo coletivo de segurança, elas devem oferecer alternativas.

Duas teorias, em especial, se destacam neste estudo, dentre as onze correntes apresentadas por Buzan e Hansen (2009). A concepção de segurança humana, adotada especialmente na prática política da OSCE, do Conselho da Europa e, a partir da sua formação, da União Europeia, adota o indivíduo como objeto de referência primário, conseqüentemente ampliando de modo significativo o escopo das questões securitárias. Neste sentido, a fome, o subdesenvolvimento, a pobreza e outras ameaças à integridade humana passam a integrar a agenda de segurança dos Estados.

Em segundo lugar, a Escola de Copenhague, tomando como objeto de referência as coletividades e o ambiente, amplia o escopo das ameaças à segurança a partir da sua constituição em torno de elementos sociais e identitários e do processo de

securitização, focalizando o âmbito regional de segurança. Isto torna a tradição da Escola de Copenhague particularmente interessante para estudar a segurança na Europa com a sua teoria dos complexos regionais de segurança. Ambas as teorias serão abordadas nos próximos subtópicos.

1.6.1. Segurança humana

Durante a década de 1980 aprofundaram-se as críticas ao conceito tradicional de segurança, por dois motivos principais: a sua insuficiência na explicação dos novos desafios enfrentados pelos Estados, como o desequilíbrio ambiental e as desigualdades sociais, e o reconhecimento da interdependência impedindo a concepção de um alinhamento automático entre segurança e defesa de interesses nacionais, provocado pela aproximação crescente e interdependente entre unidades políticas de todas as partes do mundo (PUREZA, 2009).

Estas preocupações foram atacadas em 1991 por Barry Buzan, o qual trouxe a ideia de que a segurança internacional deveria ser pensada a partir de cinco dimensões distintas, não sendo possível prescindir de nenhuma delas: a) militar, definida pela interação entre as capacidades ofensivas e defensivas dos Estados e suas percepções sobre as intenções dos outros; b) política, preocupada com a estabilidade institucional do Estado que lhe atribui legitimidade; c) econômica, relacionada à existência e acesso a recursos e mercados capazes de garantir a dignidade da população; d) social, atrelando à segurança a vigilância sobre o aspecto cultural, linguístico, identitário e religioso de uma população; e) ambiental, apontando para a importância da proteção da biosfera.

A discussão de Buzan (1991) torna-se fulcral para o entendimento contemporâneo da segurança internacional ao afirmar que esta não pode ser compreendida sem a análise multidimensional dos fatores apresentados, por estes estarem permanentemente interligados. Parte desta discussão é que irá abrir espaço, poucos anos depois, para o surgimento de um conceito de segurança envolvendo não apenas o caráter militar, mas os principais alvos das políticas de segurança de um Estado, isto é, os indivíduos.

1.6.1.1. O Relatório sobre o Desenvolvimento Humano (PNUD, 1994)

Este conceito focado nos indivíduos surge em 1994 no Relatório sobre o Desenvolvimento Humano, sob o peso institucional de um programa da Organização das

Nações Unidas, o PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e amparado por agendas de caráter simultaneamente político e acadêmico. Ele parte do pressuposto de que a segurança deve ser ampliada para além da defesa territorial, interesses nacionais e dissuasão nuclear para incluir preocupações supostamente universais e a prevenção de conflitos, principalmente a partir de uma cooperação global para a eliminação da pobreza e do subdesenvolvimento, aumentando a qualidade de vida dos indivíduos (PNUD, 1994; BUZAN; HANSEN, 2009; PUREZA, 2009).

Neste sentido, o objeto de referência da teoria deixa de ser o Estado para focar nas pessoas e, assim, o que é considerado como ameaça muda drasticamente para abranger elementos que interferem no cotidiano dos indivíduos, tais como alimentos, saúde, meio ambiente, crescimento sustentável, migrações, oportunidades econômicas, terrorismo e tráfico de drogas. Em consonância com o conceito adotado por Buzan (1991), o PNUD afirmou ser a segurança humana a proteção contra as rupturas súbitas e danosas nos padrões da vida cotidiana dos indivíduos, reconhecendo quatro características que lhe são essenciais, “(1) a natureza universal das preocupações que lhe subjazem; (2) a interdependência dos problemas que a motivam; (3) sua natureza preventiva; (4) sua centragem [sic] nas pessoas” e sete tipos essenciais de ameaças, “econômicas, alimentares, salutaras, ambientais, pessoais, comunitárias e políticas” (PUREZA, 2009, p. 29).

O Relatório do PNUD afirma com veemência a universalidade das ameaças à segurança humana, ao defender a impossibilidade de pensar tais ameaças como exclusivamente centradas em indivíduos, regiões ou nações. Estas ameaças expandem-se cada vez mais por todo o globo, entre as quais se podem citar o problema das drogas, da difusão do HIV/AIDS, o terrorismo e a poluição. A pobreza e os problemas ambientais não reconhecem as fronteiras dos Estados e não podem ser tratadas como se fossem ameaças isoladas, cujas soluções estivessem restritas às políticas de uma única nação.

A segurança humana é relevante para as pessoas em qualquer lugar, em nações ricas e em nações pobres. As ameaças à sua segurança podem diferir – fome e doenças nas nações pobres e drogas e criminalidade nas nações ricas – mas estas ameaças são reais e crescentes. Algumas ameaças são, de fato, comuns a todas as nações – insegurança no trabalho e ameaças ambientais, principalmente.

Quando a segurança das pessoas é atacada em todos os lugares do mundo, é provável que todas as nações sejam envolvidas. Pestilências, conflitos étnicos, desintegração social, terrorismo, poluição e tráfico de drogas não são mais

eventos isolados, confinados às fronteiras nacionais. Suas consequências viajam ao redor do globo (PNUD, 1994, p. 3).

Não se deve esquecer que as facilidades trazidas pela globalização, como a revolução tecnológica, acelerando o fluxo de informações entre os países não produz apenas benefícios; da mesma forma que essas novas tecnologias de informação permitem o intercâmbio cultural e o acesso ao conhecimento produzido virtualmente em qualquer parte do mundo, elas também são utilizadas por redes criminosas ampliando o alcance da sua atuação, a velocidade das suas transações e a comunicação entre estes grupos em países diferentes.

As ameaças à segurança são indivisíveis e não podem ser atacadas isoladamente. O conceito de segurança humana defendido pelo PNUD reconhece a interdependência das ameaças à segurança e, conseqüentemente, defende políticas que ataquem simultaneamente todas as suas causas. O Relatório de 1994 vai mais além: não apenas as ameaças são interdependentes entre si, mas os destinatários destas ameaças são interdependentes, porquanto elas não se manifestam em apenas uma região ou país, devendo ser objeto de políticas globais de combate às suas causas.

O caráter preventivo do conceito de segurança humana se manifesta na defesa da assistência ao desenvolvimento em caráter de longo prazo, considerando que esta não é passível de substituição pela assistência humanitária de curto prazo. Em termos financeiros, facilitar o desenvolvimento das nações através de políticas de longo prazo pode ajudar a prevenir o surgimento de ameaças à segurança humana no futuro ao atacar as suas causas, enquanto a assistência humanitária cuida apenas dos efeitos do subdesenvolvimento, solucionando problemas em caráter imediato, mas sem eliminar as causas deles. Em outras palavras, o problema é solucionado naquele instante específico, mas ele pode se tornar recorrente e muito mais custoso a partir da repetição das suas causas, não solucionadas por uma política que produz efeitos apenas no curto prazo.

A quarta característica fundamental da segurança humana é o seu foco nas pessoas: sua preocupação é com “como as pessoas vivem e respiram em sociedade, quão livremente eles exercitam as suas escolhas, quanto acesso elas têm a oportunidades sociais e de mercado – e se elas vivem em conflito ou em paz” (PNUD, 1994, p. 22). Este é um ponto importante por representar a ruptura entre o conceito de segurança e o Estado como seu principal destinatário. Enquanto em conceitos tradicionais de

segurança internacional o objeto referente é sempre o Estado, o conceito de segurança humana passa a enfatizar o indivíduo como destinatário das ações voltadas para a segurança. Assim, as políticas de segurança, de um Estado ou de instituições internacionais, devem estar preocupadas com a segurança das pessoas, mais precisamente com a sensação de segurança que estas pessoas têm, e não com a segurança territorial do mundo organizado pelos Tratados de Westphalia.

A primeira das sete categorias de ameaças fundamentais apresentadas pelo Relatório de 1994 é a segurança econômica, a qual requer que todos os indivíduos no mundo possuam algum tipo de remuneração, derivada da sua força de trabalho, capaz de lhe garantir o atendimento às suas necessidades básicas. O reconhecimento do desemprego e do subemprego como ameaças à segurança humana é o principal foco desta categoria de ameaças, sobretudo por ser uma das causas principais de conflitos internos. Altos índices de desemprego e de cidadãos exercendo empregos temporários ou precários em termos de remuneração e condições de trabalho costumam impulsionar conflitos étnicos e entre classes sociais, aumentando as tensões políticas entre grupos com visões diferentes sobre imigração e políticas sociais. Ainda se podem considerar outras disparidades em alguns países, como o pagamento de menores salários para mulheres ou estrangeiros desempenhando a mesma função de um homem nativo.

A segunda categoria de ameaças, alimentar, envolve o acesso imediato físico e econômico de pessoas a alimentos básicos, obtidos através do cultivo particular, da compra com a remuneração oferecida em retorno da sua força de trabalho ou por meio de um sistema público de distribuição de alimentos. O Relatório de 1994 apresenta dados que confirmam a existência de alimentos em quantidade suficiente para alimentar o mundo inteiro, mas que muitas pessoas não têm acesso a eles, frequentemente pelo baixo poder de compra, ocasionado pelo desemprego ou por empregos mal remunerados, ou ainda, pela má distribuição de alimentos entre a população.

A segurança salutar, por seu turno, considera o fato de que em muitos países no estágio de desenvolvimento em progresso uma das principais causas do elevado número de mortes é a disseminação de doenças infecciosas e parasíticas, responsáveis pela morte de 17 milhões de pessoas anualmente,³⁴ ocasionadas principalmente por má

³⁴ Dados de 1994, no Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Dados mais atualizados são apresentados pela Organização Mundial de Saúde (WHO, 2012): em 2008,

nutrição e ambiente inseguro, como a falta de acesso a água limpa. Nos países em estágio avançado de industrialização, por outro lado, as mortes ocasionadas por doenças estão mais associadas ao estilo de vida e à dieta desses indivíduos.

As ameaças de natureza ambiental compreendem a degradação de ecossistemas locais e globais, entre os quais o mais afetado é, provavelmente, a água. Cada vez mais escassa, a água disponível à população tem piorado em qualidade, devido a condições sanitárias precárias. Somem-se a isso problemas ligados à industrialização e ausência ou fraco controle sobre o depósito de resíduos das fábricas, provocando a poluição de fontes de água limpa e do ar, ao rápido crescimento das cidades, provocando acentuado desflorestamento, além do consumo desenfreado de recursos causando a desertificação de áreas antes povoadas. Não se pode esquecer a ameaça em potencial da energia nuclear, capaz de contaminar recursos por séculos, transformada em ameaça real nos acidentes nucleares de Chernobyl e, mais recentemente, Fukushima. Ainda devem se considerar entre as ameaças ambientais os diversos fenômenos da natureza capazes de provocar danos severos às condições de vida dos indivíduos, tais como alterações climáticas, erupções vulcânicas, tsunamis, chuvas torrenciais, tornados e terremotos. Na ausência de políticas preventivas adequadas, seus efeitos podem ser devastadores.

A quinta dimensão das ameaças à segurança humana é a dimensão pessoal, caracterizada pela violência física súbita e imprevisível contra um ou mais indivíduos. Estas ameaças podem surgir nas mais diversas formas: a) ameaças do próprio Estado onde o indivíduo reside, como a tortura e a violação dos seus direitos; b) de outro Estado, através da guerra; c) de grupos de indivíduos, no caso de conflitos étnicos ou relacionados a grupos de indivíduos como gangues e organizações criminosas; d) ameaças especificamente direcionadas a mulheres, com estupros e violência doméstica, ou crianças, normalmente abusos baseados na vulnerabilidade e dependência delas; e) ameaças contra si mesmas, como o uso de drogas e suicídio.

A sexta categoria, as ameaças comunitárias, decorre de ameaças surgidas no interior de grupos que costumam assegurar proteção aos seus integrantes ou externamente, na forma de grupos que reagem violentamente a um grupo específico. É o

aproximadamente 19% das mortes ocorridas em países em desenvolvimento foram causadas por doenças infecciosas e/ou parasíticas.

caso de grupos familiares, empresas nas quais o indivíduo trabalha, grupos étnicos e sociais com os quais compartilhe a sensação de pertencimento. A opressão nestes grupos pode decorrer de elementos culturais fortemente enraizados em tradições que sobrevivem a décadas ou séculos de existência.

Finalmente, a última categoria de ameaças à segurança humana relacionada no Relatório de 1994 do PNUD diz respeito às ameaças políticas, as quais se referem aos direitos humanos básicos e à segurança dos indivíduos contra a repressão estatal, sobretudo em suas liberdades de expressão, ideologia e acesso à informação.

Esta abordagem multidimensional não surge sem críticas: a confusão inevitável entre segurança e direitos humanos que surge deste novo conceito produz forte crítica acadêmica contra o alargamento do conceito de segurança. Roland Paris afirma que “a segurança humana é como o desenvolvimento sustentável: todos são a favor, mas poucos têm ideia clara do que ela significa” (2001, p. 88) e “se segurança humana significa quase tudo, então efetivamente ela não significa nada” (2001, p. 93), significando que um conceito que classifica virtualmente tudo como parte integrante de si torna-se tão vago e aberto a inclusões de novos elementos que se transforma em um conceito impreciso, vago e, portanto, academicamente inútil. No mesmo sentido Walt (1991) se posicionou abertamente contra o conceito de segurança humana, afirmando que os estudos de segurança deveriam se limitar a analisar as condições que favorecem o uso da força e o impacto que isto causa sobre os Estados e suas comunidades humanas.

O uso do conceito por um número crescente de países em defesa de uma abordagem mais “humana” sobre a segurança e as políticas a ela direcionadas não impediu a perseverança das críticas à imprecisão do conceito. Embora países como a Noruega, o Canadá e o Japão tenham adotado esta ideia relacionando-a a questões desenvolvidas ao longo da década de 1990, tais quais os direitos humanos, o direito internacional humanitário e o desenvolvimento social, a mudança de uma perspectiva tradicionalmente realista sobre a segurança manteve os mesmos problemas desde a concepção inicial de segurança humana: como delimitar efetivamente o conceito e decidir, dentre tantas ameaças à segurança, quais delas devem ser consideradas mais importantes e, portanto, prevalecer na definição de políticas estatais.

As tentativas de evitar estes problemas acabaram por estabelecer uma relação mais próxima entre a abordagem de segurança humana e outras abordagens, como os estudos de teoria crítica e da economia política, da redefinição do conceito de segurança humana em relação à soberania estatal e à defesa do território, da crítica à abordagem neoliberal ou buscando atrelar o conceito a questões empiricamente verificáveis, a exemplo da mensuração do conceito através da verificação da expectativa de vida fora de um estado generalizado de pobreza.³⁵

Conforme escrevem Buzan e Hansen (2009, p. 205), os debates sobre segurança humana refletem o debate clássico entre o alargamento ou estreitamento do significado do termo 'segurança':

Enquanto os alargadores apontam as consequências políticas de privilegiar a segurança do Estado à custa das pessoas marginalizadas ameaçadas pela pobreza e perseguição do seu próprio Estado, os defensores da abordagem estreita de segurança ressaltam a necessidade dos conceitos de segurança estabelecerem argumentos distintos e servirem como guias na definição de prioridades políticas.

A Comissão de Segurança Humana (CSH), iniciativa independente do governo do Japão e do Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas Kofi Annan na Cúpula do Milênio, em 2000, buscou reavaliar o conceito de segurança humana à luz da nova dinâmica das relações internacionais em 2003. Esta reavaliação se fazia necessária em tempos de expansão das ameaças à segurança humana no mundo pós-11 de Setembro de 2001. O relatório que resultou deste trabalho recebeu o título de *Human Security Now*, ressaltando conceitos apresentados no Relatório do PNUD de 1994, como a necessidade de integração entre as políticas de combate às ameaças à segurança humana e entre as instituições que desenvolvem estas políticas, a mudança de paradigma da segurança centrada nos Estados para políticas de segurança centradas nos indivíduos, reunindo sob um único conceito as preocupações com direitos humanos, segurança e desenvolvimento.

1.6.1.2. *Human Security Now (COMMISSION..., 2003)*

A definição mais atual de segurança humana é a que foi publicada no relatório do PNUD de 2003, pela CSH, segundo a qual significa:

³⁵ Para exemplos desta literatura, verificar a numerosa lista arrolada por Buzan e Hansen (2009, p. 203-205).

(...) proteger o núcleo vital de todas as vidas humanas de modo a melhorar as liberdades humanas e permitir a plenitude humana. A segurança humana significa proteger liberdades fundamentais – liberdades que são a essência da vida. Significa proteger as pessoas de ameaças e situações críticas (severas) e dominantes (disseminadas). Significa utilizar processos construídos a partir das forças e aspirações das pessoas. Significa criar sistemas políticos, sociais, ambientais, econômicos, militares e culturais que juntos concedam às pessoas os tijolos da construção da sua sobrevivência, condição de vida e dignidade.

O núcleo vital da vida é um conjunto de direitos elementares e liberdades dos quais as pessoas gozam. O que as pessoas consideram “vital” – o que eles consideram ser “essencial à vida” e “crucialmente importante” – varia de acordo com indivíduos e sociedades. Por esta razão qualquer conceito de segurança humana deve ser dinâmico. Por esta razão evitamos propor um rol de itens que compõem a segurança humana (COMMISSION..., 2003, p. 4).³⁶

Nesta direção, o relatório da CSH argumenta que a segurança humana complementa a segurança do Estado e não deve ser vista como um conceito opositor. Assim, a segurança humana busca enfatizar a segurança dos indivíduos e das comunidades, em lugar do Estado, algumas ameaças que nunca foram consideradas nas discussões sobre ameaças à segurança do Estado passam a ser incluídas no conjunto de ameaças reais ou potenciais à segurança, amplia-se o número de agentes envolvidos nas políticas de segurança e a segurança dos indivíduos deixa de ser garantida apenas através da proteção militar para compreender também ações visando o empoderamento do indivíduo, permitindo-lhe alcançar a sua própria segurança e tornando-o menos dependente do Estado.

Ao analisar o contexto da segurança humana no mundo pós-11 de Setembro de 2001, a CSH considerou as principais ameaças à segurança humana, sempre buscando apresentar o contexto do problema e como solucioná-lo por meio de uma abordagem de segurança humana. As seis categorias de ameaças examinadas envolvem dois grandes aspectos da segurança humana, os conflitos e a pobreza. No caso dos conflitos, as ameaças examinadas foram os conflitos violentos, as migrações e as situações pós-conflito. Em relação à pobreza, foram analisadas a segurança econômica, a segurança salutar e a importância do conhecimento e valores adotados (COMMISSION..., 2003).³⁷

A proteção das pessoas em conflitos violentos depende de cinco políticas essenciais: a) a colocação da segurança humana na agenda de segurança; b) o reforço da

³⁶ Tradução livre do autor.

³⁷ A Comissão deixa claro que estas não são as únicas categorias, mas apenas aquelas que os recursos permitiram desenvolver a contento à época da elaboração do relatório. Outras ameaças são sugeridas brevemente, sem o tratamento especial dado às seis categorias mencionadas. Exemplos são a fome, o uso e acesso à água, o crescimento populacional e o meio ambiente (COMMISSION..., 2003, p. 14-19).

ação humanitária; c) o respeito aos direitos humanos e ao direito humanitário; d) o desarmamento das pessoas e o combate ao crime; e) a prevenção de conflitos e o respeito à cidadania. No primeiro caso, diz-se respeito à atenção voltada para os indivíduos durante conflitos violentos e, principalmente, à preocupação com a proteção de minorias e outros grupos vulneráveis nestes contextos, ampliando a proteção dos direitos humanos de maneira generalizada. Atenção especial é dada à adoção da responsabilidade de proteger³⁸ pelas operações de paz das Nações Unidas ou sob seus auspícios como forma de garantir que estas operações focalizem a proteção dos indivíduos e não apenas o respeito à soberania estatal.

Ações mais incisivas de caráter humanitário são necessárias em um mundo de crescentes conflitos e desastres naturais. A resposta na proteção de pessoas contra a escassez das suas necessidades básicas – o acesso a alimentos, água limpa, abrigo, vestuário e medicamentos – precisa ser objeto de nova estrutura de ação. Mais do que isso, apontam os membros da CSH, as ações devem ser focadas nos direitos humanos e não em critérios políticos; isto é, quando houver a necessidade de agir para garantir a proteção destes indivíduos, as barreiras políticas devem ser levantadas em favor da proteção da humanidade.

Para que isto ocorra, é indispensável o respeito ao direito internacional humanitário e dos direitos humanos, sobretudo em contextos de conflitos. O primeiro traz em seus inúmeros tratados um conjunto de obrigações a serem respeitadas por todas as partes envolvidas em conflitos armados, em uma tentativa de “humanizar” o conflito,³⁹ enquanto o direito internacional dos direitos humanos garante a proteção destes indivíduos em todos os momentos, inclusive durante os conflitos armados. Com

³⁸ Criado em 2001 pela Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal, órgão independente criado pelo governo canadense, a responsabilidade de proteger envolve a mudança do foco no Estado para a proteção do indivíduo como justificativa às ações armadas operadas com fins de proteção dos direitos humanos. O conceito surge como proposta para evitar a inação da comunidade internacional em situações de perigo à humanidade justificada em termos de respeito à soberania do Estado. O fundamento do conceito está na proteção da humanidade como valor maior e superior à preservação do Estado como unidade política (EVANS; SAHNOUN, 2002). Mais recentemente, a diplomacia brasileira contribuiu para a evolução do conceito para a ideia de responsabilidade *ao* proteger, considerando a necessidade de tomar medidas adequadas para impedir abusos por parte das forças de intervenção durante uma missão de paz (EVANS, 2012).

³⁹ Naturalmente, um conflito armado não pode ser considerado “humano” enquanto provocar mortes e destruição. O debate sobre a “humanização” dos conflitos armados envolve a adoção de medidas práticas que busquem abolir ações que provoquem sofrimento excessivo às partes envolvidas, como o uso de técnicas de tortura e armamentos como bombas de fragmentação e armas químicas ou biológicas. Para mais detalhes, ver Antônio Augusto Cançado Trindade, *A humanização do direito internacional*, Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

esta finalidade foram criadas cortes internacionais de proteção dos direitos humanos, de base regional, nos continentes americano, europeu e africano, embora de atuação limitada à vontade dos Estados participantes.

O quarto conjunto de políticas se refere ao desarmamento e ao combate ao crime, sobre o qual a Comissão afirma como um elemento crucial para evitar o surgimento de milícias e pequenos exércitos de baixo custo. A alta acessibilidade de civis a armamentos de baixo calibre ameaça a segurança dos indivíduos ao facilitar a criminalidade violenta; se os cidadãos de bem têm acesso a armas de fogo, aqueles que desejam utilizar tais armas para a comissão de crimes também têm acesso facilitado a elas. Ademais, a presença de armas de fogo nos lares abre espaço para acidentes envolvendo estas armas e, principalmente, crianças. O crime, de maneira geral, contribui para a sensação de insegurança dos indivíduos, levando-os a buscar sua segurança nas armas de fogo.

O quinto e último conjunto de políticas voltado para a segurança em situações de conflitos violentos está relacionado à sua prevenção e ao respeito à cidadania. A prevenção volta-se para o ataque às causas do conflito, com o uso de mecanismos de aviso prévio, sanções direcionadas, missões diplomáticas e de investigação e disposição de tropas de operação de paz em caráter preventivo para inibir a eclosão do conflito. Estas estratégias preventivas devem ser direcionadas para os países em maior necessidade, em situações críticas e de iminente colapso das suas instituições políticas e de segurança.⁴⁰ Atrelado a isto está o reconhecimento da cidadania em países onde ocorre segmentação social institucionalizada e políticas discriminatórias direcionadas a grupos minoritários ou quando o *status* de cidadão é negado a estes grupos. A importância disso está no fato de que a ausência de cidadania normalmente implica no não cumprimento de certos direitos humanos, notadamente os direitos políticos. Indivíduos que não possuem cidadania no Estado onde habitam

⁴⁰ Estes países são chamados de Estados fracassados, *failed states* no original. A organização não governamental Fund for Peace e o periódico especializado em relações internacionais Foreign Policy desenvolveram em 2005 um índice que objetiva mensurar a possibilidade de colapso dos países para identificar aqueles que necessitam de ações mais urgentes para garantir a sua segurança e sobrevivência. Baseado em doze variáveis que analisam diversos aspectos da vida social e política de um Estado, o índice é reeditado anualmente no mês de julho e publicado nas páginas de Internet de ambas as organizações, apresentando os sessenta países em maior risco de colapso. Para o índice de 2012, ver <http://www.foreignpolicy.com/failedstates2012> ou <http://www.fundforpeace.org/global/?q=fsi>.

usualmente são impedidos de se candidatarem a eleições para o ofício público ou mesmo de exprimirem a sua vontade por meio do voto nas eleições.

O segundo aspecto contemporâneo de atuação da segurança humana relacionado ao conflito violento envolve as migrações ocasionadas pelos próprios conflitos. Estas migrações normalmente ocorrem em função da busca destes indivíduos por melhores condições de vida e para fugir da pobreza, “reforçando a interdependência entre países e comunidades e aumentando a diversidade” (COMMISSION..., 2003, p. 41) entre eles. Isto ocorre devido à “transferência de habilidade e conhecimento” e ao estímulo ao crescimento e desenvolvimento ocasionados pelas migrações.

Uma das maiores preocupações causadas pelo movimento de pessoas através das fronteiras surge da preocupação dos Estados que recebem estas pessoas com a sua própria segurança. O súbito aumento da densidade populacional em áreas fronteiriças é capaz de gerar problemas diversos, como aumento nos índices de desemprego e gastos com previdência social, além do aumento das taxas de criminalidade. A facilidade na movimentação destas pessoas tornou-se uma preocupação particularmente após os eventos de 11 de Setembro de 2001 e a ameaça potencial – ou real, em alguns casos – do terrorismo internacional, que refletiu diretamente sobre a forma como os Estados administram as suas fronteiras e estabelecem critérios para a entrada de estrangeiros em seus territórios.

Ao considerar a segurança humana, entretanto, surge uma contradição entre as políticas de um Estado que impede a entrada de estrangeiros em seu território através de políticas mais restritivas e as ações dos indivíduos voltadas para a sua segurança em particular. O impedimento de migrar de um país para outro pode forçar o indivíduo a retornar a uma situação de insegurança, envolvendo desde ameaças violentas à sua integridade física a condições inadequadas de habitação, sem acesso a renda ou ambiente salutar.

Neste sentido e reconhecendo não haver um regime internacional de migrações estabelecido adequadamente (COMMISSION, 2003; VIANA, 2012), a Comissão defende a criação de arranjos institucionais e quadros normativos que regulamentem da maneira adequada o problema da migração internacional. No primeiro caso, a Comissão de Segurança Humana reconhece a existência de várias instituições que agem, com mais

ou menos peso, sobre o problema da migração, embora não haja coesão quanto às políticas adotadas por elas;⁴¹ no caso dos quadros normativos, salvo uma breve menção na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 ao direito de todo ser humano de sair de um país e retornar ao seu país de origem, o único avanço nesta direção foi a Convenção sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e os Membros de suas Famílias, de 1990, garantindo direitos humanos básicos aos trabalhadores migrantes, legais ou ilegais.

Utilizar uma abordagem de segurança humana na questão das migrações, de acordo com a CSH, envolve a adoção de um quadro normativo que: a) organize a movimentação de pessoas, dividindo os problemas entre os Estados e aumentando as oportunidades de migração para os indivíduos de qualquer nação; b) crie leis regionais e internacionais para a movimentação de pessoas entre países, estabelecendo direitos e obrigações para os migrantes; c) formule estratégias para combater o tráfico de pessoas e torne eficaz a implementação de tratados regionais e internacionais relevantes; d) proteja os migrantes contra o racismo, intolerância e demais violações de direitos humanos; e) desenvolva efetivamente um arranjo institucional para administrar o problema das migrações (COMMISSION..., 2003).

O terceiro elemento, a reconstrução pós-conflito, trata da recuperação de países devastados por conflitos armados, criando uma estrutura básica para que os países possam alcançar o desenvolvimento de maneira independente, garantindo a segurança humana. Fazem parte desse processo os acordos de cessar fogo e os acordos de paz, mas estes constituem apenas o início do processo de reconstrução, marcando o fim do conflito violento; chegar à paz duradoura e a um contexto de plena segurança humana, contudo, é um caminho muito mais longo. Em um cenário de reconstrução pós-conflito podem-se considerar como desafios o acesso e a distribuição equitativa de recursos entre os diferentes segmentos da população, cujas desigualdades costumam ser a principal causa do reinício dos confrontos armados, além do restabelecimento das suas

⁴¹ É o caso de organizações como: a) Organização Internacional do Trabalho, agindo sobre trabalhadores migrantes; b) a Organização Internacional de Migrações, facilitando a migração ordenada de pessoas mediante a requisição dos seus Estados membros; c) o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, controlando o fluxo de refugiados e buscando integrá-los à sociedade receptora; d) o Banco Mundial, o PNUD e a Divisão de Populações das Nações Unidas, alimentando bancos de dados sobre as migrações (COMMISSION..., 2003).

instituições políticas, econômicas e de segurança, fragilizadas ou já inexistentes, para exercer o domínio sobre o seu território e a sua soberania, livre de ingerências externas.

Para que este cenário de segurança humana e liberdades se concretize, é necessário dar poder efetivo às pessoas promovendo o seu direito às liberdades políticas, sociais e econômicas. As liberdades políticas, segundo informa a Comissão de Segurança Humana (2003), podem ser efetivadas a partir do estabelecimento de uma ordem política democrática, evitando reações desestabilizadoras promovidas por forças político-econômico-sociais competitivas. É essencial, neste caso, a existência de instituições capazes e políticas desenvolvidas por elas objetivando a prevenção de atos violentos e garantia da estabilidade no território. As liberdades econômicas, por sua vez, podem ser asseguradas por meio de um sistema que conceda às pessoas suas necessidades básicas e condições mínimas de vida com dignidade, permitindo o restabelecimento do capital social capaz de tolerar o desenvolvimento da confiança entre os distintos grupos sociais e afastar a sombra da segmentação, ajudando a prevenir o ressurgimento dos conflitos. Por fim, as liberdades econômicas dependem de ajustes econômicos nos níveis micro e macro que não raro promovem maiores adversidades para determinadas comunidades. Para evitar isto, o crescimento econômico deve ser equitativo e inclusivo, promovendo a estabilidade social e política e ampliando as oportunidades para todas as pessoas.

A CSH (2003) argumenta que a reconstrução pós-conflito somente funcionará se baseada em uma estrutura integrada de segurança humana, em parceria entre autoridades locais e nacionais, com base em cinco pilares: a) assegurar a segurança pública, treinando forças policiais e militares locais para cuidar dos problemas internos de segurança; b) tratar de necessidades humanitárias imediatas, como a escassez de alimentos, atendimento médico, acesso a abrigo, água limpa e condições sanitárias adequadas; c) dar início à reconstrução física, reintegração de deslocados internos e desmobilização de combatentes; d) enfatizar a reconciliação e convivência pacífica entre os diversos grupos sociais, através de programas e comissões de verdade, leis e um sistema de justiça baseado no primado da lei; e) estimular a governança e o empoderamento dos indivíduos em busca do incentivo ao desenvolvimento e da promoção da paz, possíveis, segundo a Comissão, a partir de uma ordem política democrática participativa, assegurando o engajamento político do maior número

possível de nacionais, e de instituições responsáveis por proteger os indivíduos de forma eficaz e garantir o primado da lei.

A segurança econômica contra a extrema pobreza parte de um cenário no qual indivíduos enfrentam a fome porque não têm condições financeiras de se alimentarem adequadamente, plantações de onde colher os seus alimentos ou acesso a políticas sociais que garantam a sua alimentação; o mesmo pode se falar de indivíduos que padecem de enfermidades por não possuírem recursos suficientes para comprar os medicamentos apropriados, para garantir o transporte até uma escola ou faculdade ou mesmo comprar o material necessário para desenvolver os seus estudos. Adotar a segurança humana como forma de afastar a insegurança econômica significa: estimular o crescimento de forma que alcance até os indivíduos em condições de extrema pobreza, apoiar condições sustentáveis de vida e acesso a empregos decentes, prevenir e conter os efeitos de crises econômicas e desastres naturais e prover proteção social em todas as situações.

Por segurança salutar, a CSH entende que há uma associação direta entre condições de saúde e condições de pobreza; grande parte das mortes por doenças ocorrem em pessoas em condições de pobreza e poderiam ter sido evitadas se estes indivíduos tivessem acesso a medicamentos, diagnósticos realizados por médicos mais bem preparados e até mesmo condições sanitárias adequadas. Três grandes desafios, nesta seara, surgem para a comunidade internacional: a) doenças infecciosas globais, potencializadas pelas facilidades trazidas pelos avanços tecnológicos, permitindo às doenças viajarem mais rapidamente entre países e continentes; b) ameaças relacionadas à pobreza, como doenças infecciosas atreladas à maternidade, reforçadas por má nutrição, fome, falta de acesso a água potável e condições sanitárias apropriadas; c) acesso a atendimento médico durante períodos de conflitos internos ou internacionais. Neste último caso, apesar deste atendimento ser previsto e até obrigado pelo direito internacional humanitário, em situações práticas de conflito é difícil garantir que uma das partes envolvidas respeite as necessidades de atendimento desta natureza pela outra parte, deixando de obter uma vantagem em prol da preservação da humanidade, como dita o direito humanitário. Da mesma forma, apesar de proibição expressa pelo direito humanitário, o medo do uso de armas biológicas, como a transmissão de vírus e bactérias, é permanente: à população de uma região na qual não seja comum a

ocorrência de algumas doenças e, portanto, desprovida de anticorpos para combatê-las, a introjeção destas doenças é uma arma de alto potencial de mortes.

No combate à insegurança salutar é necessário estimular o desenvolvimento e o combate à pobreza, flexibilizar normas de propriedade intelectual que impeçam a produção de medicamentos para o combate a doenças específicas em países muito afetados por elas, levantar periódica e continuamente dados que permitam rastrear a disseminação de doenças e suas origens para melhor monitorá-las e combatê-las, mobilizando ações sociais em prol da segurança salutar comunitária, dividindo responsabilidades e ampliando a eficácia de um sistema global de saúde (COMISSION..., 2003).

O último aspecto da segurança humana relacionado à pobreza destaca a importância do conhecimento no aumento da proteção humana e dos valores adotados nas políticas de segurança. A educação básica é fundamental para os indivíduos no estabelecimento de capacidades mínimas de adotar medidas para a própria segurança. Nas palavras da Comissão de Segurança Humana:

A capacidade de ler e escrever melhora a qualidade de vida e afeta diretamente a segurança das pessoas, porque a incapacidade de ler é, em si mesma, uma ameaça à segurança. Pessoas iletradas não podem ler avisos públicos ou placas de ônibus, contas a pagar ou jornais, cartas ou placas de trânsito, aplicações para empréstimos. Elas precisam encontrar alguém que leia para elas e torcer para que o leitor seja confiável e preciso (COMISSION..., 2003, p. 115).

A educação básica facilita o acesso a empregos com melhores salários, aumentando as perspectivas dos indivíduos educados, permitem-lhes participar de debates públicos acerca dos seus candidatos políticos ou até mesmo concorrerem a cargos públicos e exercerem-nos com mais eficácia, amplia a sua compreensão dos seus direitos e de como lutar por eles. Investir na educação é um aspecto fundamental de como melhorar a segurança dos indivíduos através do conhecimento, reduzindo e, eventualmente, eliminando as desigualdades de gênero e extinguindo o analfabetismo. Para que isso seja alcançado, é necessário promover um compromisso universal com a educação básica, proteger a segurança dos estudantes na escola e através dela, aparelhar as pessoas para a participação política e defesa dos seus direitos cívicos e garantir o respeito à diversidade de opinião política, gênero, nacionalidade, religião e cultura.

Em relação a este último aspecto, a Comissão de Segurança Humana é incisiva: a melhor forma de empoderar⁴² indivíduos é através da educação, ao permitir-lhes, com isso, a defesa de seus próprios direitos, a liberdade de expressão e o respeito ao outro, àquele diferente de si. Através do conhecimento os indivíduos poderão perceber, aceitar e difundir a importância dos direitos humanos, estimulando uma cultura de paz e diálogo entre as diferenças, em lugar do conflito.

A perspectiva de segurança humana é condizente com a prática da OSCE, a qual aborda três espectros da segurança de forma integrada: político-militar, econômico-ambiental e segurança humana. Para a promoção da segurança militar a OSCE desenvolveu o mais avançado regime de controle de armas do mundo e um conjunto de medidas de construção de confiança, afora ações com foco na reforma de políticas internas dos Estados membros envolvendo defesa nacional e policiamento, e medidas de restrição e destruição de armamentos leves e munições convencionais, objetivando reforçar a proteção à soberania dos Estados. A esfera de ação econômica-ambiental considera a cooperação direcionada à promoção do desenvolvimento econômico e ao combate à degradação ambiental. A última esfera, a dimensão humana, parte do pressuposto da garantia da universalidade dos direitos humanos através de processos e instituições democráticas (GALBREATH, 2007).

O entrelaçamento dessas três esferas cria um leque vasto de áreas de atuação da organização, incluindo a construção de instituições democráticas no apoio à democratização de países, assegurando eleições transparentes, o respeito aos direitos humanos, o combate à criminalidade organizada e cibernética, ao terrorismo e ao tráfico de armas, drogas e pessoas. Este entrelaçamento permite à OSCE agir sobre a mesma por estas diversas esferas, atacando as várias fontes de insegurança para o ser humano, de forma consistente com os relatórios do PNUD e da CSH. O foco na prevenção e administração do conflito pela OSCE se dá por uma segurança “abrangente e comum”.

Por segurança abrangente, Cohen entende uma política de segurança comum objetivando prevenir a escalada de conflitos emergentes pela ênfase na melhoria de instrumentos de previsão fomentados por abertura e transparência crescentes (1999, *apud* GALBREATH, 2007), enquanto Niemtzwow define segurança comum como um

⁴² Neologismo derivado do inglês *empower*, sem tradução equivalente em português, mas com o sentido de “dar poder a”.

regime baseado em acordos, objetivos, normas e procedimentos comuns que tornam desnecessária a existência de mecanismos coercitivos (1996, *apud* GALBREATH, 2007), de maneira similar à teoria dos regimes internacionais, discutida no próximo capítulo.

1.6.2. A Escola de Copenhague e a teoria dos complexos regionais de segurança

As contribuições mais significativas da Escola de Copenhague, concebida segundo o paradigma regionalista e representada majoritariamente por Barry Buzan e Ole Wæver, repousam nos conceitos de segurança social e securitização. Esta tradição surge na esteira do final da Guerra Fria, a partir da necessidade do desenvolvimento de novas teorias aptas a explicar a transição de um sistema baseado na segurança em nível internacional para um sistema baseado na segurança em nível regional, criando a teoria dos complexos regionais de segurança (TCRS) (BUZAN; WÆVER, 2003).

A ideia de segurança social surge como consequência direta dos conflitos violentos ocorridos ao longo do processo de fragmentação da Iugoslávia e do esfacelamento da União Soviética, ampliando a literatura produzida ao longo da década de 1980 que enfatizava os aspectos econômicos e sociais como problemas da agenda internacional. Em vista também da integração europeia em andamento, as questões das migrações e dos nacionalismos exacerbados se transformam em ameaças potenciais. A segurança social, assim, é definida como “a habilidade de uma sociedade persistir em seu caráter essencial sob condições de mudança e ameaças possíveis ou atuais” (WÆVER et al., 1993 *apud* BUZAN; HANSEN, 2009, p. 213).

A segurança social tomou a sociedade como objeto referente quando se trata da segurança em termos políticos, militares e econômicos. A preocupação com a sociedade também trouxe a concepção de segurança identitária, ressaltando casos nos quais não há convergência entre Estado e sociedade, sobretudo em relação à existência de minorias que sofrem alguma forma de opressão estatal, direta ou indiretamente. Neste sentido, a Escola de Copenhague buscou se situar no caminho intermediário entre o estatocentrismo realista e o foco de tradições como a dos estudos de paz e da teoria crítica em segurança no nível global ou individual, entendendo o objeto referente como dois tipos de coletividades possíveis: o Estado ou a sociedade.

A referência objetiva à definição de segurança foi resolvida apenas posteriormente com o desenvolvimento da ideia de securitização por Wæver, denotando

um elemento construtivista na ameaça à identidade ressaltada por atores políticos. Esta concepção discursiva de segurança afastou a definição objetiva em favor do reconhecimento de um discurso de segurança construído internamente ao Estado. Neste sentido, a securitização se baseia em três aspectos distintos: no ato do discurso, na segurança como política excepcional e em debates tradicionais de segurança. Desse modo, enfatiza-se, simultaneamente, a autoridade, a definição de ameaças e inimigos – por comparação ou construção –, a capacidade de tomar decisões e a adoção de medidas emergenciais. Dito de outra forma, “securitizar” se refere ao processo de apresentar uma questão como ameaça em potencial, transformando-a em uma questão de segurança (BUZAN; HANSEN, 2009).

Qualquer processo de securitização envolve dois elementos: atores com poder de securitização e objetos referentes. Enquanto os primeiros são os atores com capacidade de afirmar a existência de uma ameaça sobre um objeto referente, os últimos são os objetos que se entendem estarem ameaçados em sua existência e, assim, torna-se necessário executar uma ou mais ações para protegê-los. Em resposta antecipada aos críticos e até mesmo como preocupação da teoria com o debate sobre o alargamento ou estreitamento do conceito de segurança, a abordagem da securitização define explicitamente os *atores securitizantes* mais comuns: líderes políticos, burocracias, grupos de pressão e governos, assim como devem ser considerados entre os objetos referentes apenas aqueles que afetam coletividades de médio alcance, limitando o seu escopo às unidades políticas, isto é, essencialmente, o Estado.

Considerar a existência de atores securitizantes, todavia, não afasta o dilema silencioso da segurança, que surge quando os atores que deveriam ser capazes de apresentar as suas inseguranças e as questões que os ameaçam para colaborar com o processo de construção do discurso, são limitados em suas capacidades de se expressar ou participar ativamente da elaboração deste discurso (HANSEN, 2000). O problema decorre, segundo Wilkinson (2007), da premissa ocidental inerente à Escola de Copenhague de estruturas políticas permissivas quanto à liberdade de expressão e à participação política pela população, garantindo-lhes os direitos políticos e a proteção contra a violência do Estado. Não é o caso de minorias étnicas e religiosas em países cujas majorias reprimem, às vezes de forma violenta, a expressão de valores e ideias por parte de grupos minoritários. Ao silenciar minorias e atribuir a atores específicos a

habilidade de securitizar assuntos da agenda de um Estado, garante-se excessivo poder aos atores securitizantes, capazes de cancelar ou suspender temporariamente direitos e garantias civis em nome da segurança.⁴³

A discussão sobre securitização, identidade e segurança social consolidou-se na teoria dos complexos regionais de segurança. A teoria se preocupa em distinguir a relação entre potências globais no nível sistêmico da relação entre potências regionais no nível subsistêmico das potências regionais. Enquanto as capacidades das potências globais lhes permite ultrapassar distâncias e, conseqüentemente, considerar como seu ambiente de segurança todo o espaço do globo, o espaço de segurança das potências menores é a sua própria região; estas *potências médias regionais* lideram o surgimento de um subsistema regional com dinâmicas diferentes do sistema global e por isto estes subsistemas devem ser estudados separadamente.

A percepção central da teoria é de que ameaças à segurança se expandem mais facilmente entre curtas distâncias, impulsionando a interdependência securitária entre atores localizados em uma mesma região. Estes agrupamentos de atores regionalmente localizados compõem o que Buzan e Wæver chamaram de complexos regionais de segurança. Tais complexos, segundo os autores, são centrais à nova dinâmica de segurança internacional e não uma dinâmica à parte; ao mesmo tempo, Buzan e Wæver julgam que para compreender adequadamente a segurança, esta precisa ser analisada em duas fases distintas. Em primeiro lugar, ambos os níveis, internacional e regional, devem ser interpretados isoladamente; depois, devem-se analisar as relações estabelecidas entre estes níveis. Elementos epistemológicos e ontológicos diversos constantes da TCRS fazem dela uma teoria híbrida: podem ser percebidos conceitos característicos de abordagens realistas, a exemplo da distribuição de poder e territorialidade, e construtivistas, principalmente a ideia de securitização, baseada em ideias e nos processos políticos que produzem sistemas de segurança.

O nível de análise regional da segurança permite análises mais práticas que destoam dos costumeiros pontos extremos, o nível global e o nível nacional. Tais níveis

⁴³ Tome-se como exemplo desta situação o USA Patriot Act, publicado logo após o início da Guerra ao Terror como parte da estratégia americana de combate ao terrorismo internacional. O documento suspendeu vários direitos da população americana – e de estrangeiros em seu território – principalmente o direito à privacidade, garantido ao governo o direito de violar correspondências impressas ou eletrônicas, utilizar escutas telefônicas e outros mecanismos como forma de garantir a segurança da população americana contra a ameaça do terrorismo internacional.

são insuficientes: no primeiro caso não há integração suficiente entre os atores securitários para se creditar alguma verossimilhança à existência de um sistema global de segurança; no segundo, em nenhuma situação a segurança nacional é considerada restrita ao próprio país, desconsiderando o seu entorno geográfico e as suas relações com outros Estados. O nível de análise regional, por outro lado, considera contextos geográficos nos quais os países envolvidos estão suficientemente próximos e conectados uns aos outros de modo que não é possível pensar a segurança de um deles em caráter efetivamente independente dos demais. Este foco nas regiões revela “um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização ou ambos, estão tão interligados que seus problemas não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos de maneira independente” (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 44).

A estrutura essencial de um complexo regional de segurança (CRS) considera quatro variáveis centrais: a) os limites que determinam a existência de um CRS e quem pode ser considerado seu membro; b) a estrutura anárquica, demonstrando que um CRS deve necessariamente ser composto de duas ou mais unidades políticas autônomas; c) a polaridade, refletindo a distribuição de poder entre as unidades políticas componentes; d) a construção social, derivada da concepção construtivista da TCRS de que os complexos regionais de segurança são constituídos aprioristicamente em torno de padrões de amizade e inimizade estabelecidos entre potências regionais. Estas estruturas não são estáticas, podendo ocorrer evoluções de três tipos: 1) manutenção do *status quo*, quando não há mudanças significativas na estrutura essencial do CRS; 2) transformação interna, na qual as mudanças no CRS não extrapolam os seus limites geográficos, a exemplo da distribuição de poder ou da alteração nos padrões de amizade e inimizade; 3) transformação externa, quando as mudanças ocorridas externamente refletem na composição do CRS (BUZAN; WÆVER, 2003).

Em decorrência do cruzamento entre estas variáveis e possíveis evoluções dos CRS, estes podem ser de quatro tipos diferentes. Um CRS *padrão* é composto de dois ou mais Estados em uma estrutura anárquica, cuja agenda de segurança é predominantemente político-militar e a polaridade é determinada pela existência de potências regionais em polos opostos no CRS; CRS *centralizados* são determinados por uma distribuição de poder unipolar, exercida por uma superpotência, uma potência global ou regional ou, ainda, uma instituição; CRS *globais* são caracterizados por uma

ordem polarizada entre duas ou mais potências globais e, devido à distribuição de poder envolvida, estão mais suscetíveis às políticas estabelecidas no nível global de análise, bem como exercem maior influência sobre ele; *supercomplexos* surgem quando potências globais atuam simultaneamente em dois ou mais CRS, podendo causar a aproximação entre os seus países membros e ao solidificar esta aproximação, em última análise, provocar a fusão de CRS pré-existentes em um novo CRS maior, com outra dinâmica de relacionamento estabelecida entre os seus países.

O caso do continente europeu demonstra a existência de dois complexos regionais centralizados, um vinculado à União Europeia, a oeste, reunindo basicamente os países ocidentais do continente, e outro vinculado à Rússia, ao leste. Não foi sempre assim: durante a Guerra Fria a formação da OSCE sugeria a formação de um grande complexo regional de segurança reunindo os países da Europa ocidental e a União Soviética. Esta última gradativamente dissociou-se das práticas da OSCE, tornando-se mais à frente a potência líder de seu próprio complexo regional de segurança. A proximidade física entre ambos os complexos gera uma espécie de supercomplexo estabelecido de forma imprecisa, situação que permite pensar na possibilidade de reunificação entre os mesmos no futuro (BUZAN; WÆVER, 2003).

A configuração atual da segurança na Europa difere daquela estabelecida durante a Guerra Fria principalmente em termos das ameaças consideradas pelos países do continente. Naquele período, as ameaças eram essencialmente externas ao continente, definidas a partir da relação entre as duas superpotências. A formação de uma comunidade de segurança em torno dos países participantes do projeto integracionista europeu promove um projeto de securitização social em torno do receio do retorno ao passado de guerras e políticas de equilíbrio de poder. Este projeto é amplamente apoiado nos interesses dos países ocidentais do bloco, com economias mais bem estruturadas e regimes políticos mais sólidos, em oposição aos integrantes do leste europeu, cuja maioria é de egressos da antiga União Soviética ainda enfrentando transições de regimes políticos e abertura de mercados. Chegar a esta configuração, todavia, não foi fácil ou rápido, como relatam Buzan e Wæver (2003, p. 355):

Durante a Guerra Fria, a Europa Ocidental passou por períodos de insegurança (como a ameaça e a sensação de defesas insuficientes) na década de 1940 e 1950, segurança (como a existência de uma ameaça e defesas confiáveis) na

década de 1960, e dessecuritização na década de 1970 até chegar à situação, nas décadas de 1980 e, especialmente, de 1990, de ressecuritização.

A dessecuritização resultou da estratégia neofuncionalista de alcançar a segurança através do estabelecimento de relações em áreas conexas, isto é, da ocorrência do efeito *spillover*, a serviço do processo de integração da Europa. Embora presente no surgimento da União Europeia, a segurança não era mais um dos objetivos primordiais do processo integracionista, agora focado em questões econômicas; entretanto, a segurança persistia como questão de fundo, cada vez mais enraizada e reforçada através da integração das economias dos seus países membros. A criação de alguma forma de ordem internacional, constituída em torno de políticas econômicas e sociais comuns, paralelamente ao nascimento do debate sobre o alargamento do conceito de segurança na década de 1970 serviu de suporte ao processo de ressecuritização iniciado na década seguinte, potencializando o surgimento de novos temas na agenda regional de segurança. Os fluxos de migrações, a preservação do meio ambiente e de recursos naturais, conflitos étnicos e a criação de Estados em decorrência de processos separatistas, a facilitação do crime organizado transnacional e o terrorismo internacional cresceram em importância como ameaças – potenciais ou reais – aos países em processo de aproximação pela via integracionista. Estes problemas não eram novidade no continente, mas se tornaram mais importantes face ao fim da Guerra Fria e às distensões entre as superpotências que regiam o sistema bipolar em ruína.

Buzan e Wæver (2003) identificam discursos associados à securitização que surgem com o final da Guerra Fria. Os dois primeiros refletem as faces de uma mesma moeda e orientam todos os demais discursos sobre segurança na região: a) o sucesso do projeto integracionista para evitar o ressurgimento da guerra é tido como necessário; b) a integração é vista como uma ameaça em si mesma, ao sugerir a superveniência de uma identidade europeia em detrimento da preservação das identidades nacionais, sustentadas duramente ao longo de séculos de guerras.

Do primeiro discurso decorrem outros. Por exemplo, na década de 1980, esperavam-se ações da Europa como um bloco na tentativa de solucionar conflitos locais não ligados à cena geral europeia, mas relacionados a processos separatistas em países fronteiriços. Em vista de uma possível redefinição conceitual da soberania decorrente do aprofundamento e expansão da organização, conflitos fundados em disputas ligadas à

emancipação e reconhecimento da soberania como Estados independentes, a exemplo do País Basco e da Irlanda do Norte, não fariam mais sentido se os próprios países de origem desses territórios não seriam capazes de reter a sua soberania como antes. Do mesmo modo, os conflitos étnicos em eclosão ao leste e a instabilidade da Rússia e da região do Mediterrâneo evocaram a necessidade de respostas conjuntas da Europa às ameaças, fossem elas manifestas em fluxos de refugiados, conflitos de fronteiras ou em entraves ao avanço do projeto integracionista da região.

O segundo discurso, sobre a integração como ameaça em potencial, produz os seus próprios discursos. O avanço da globalização, impregnada no seio da integração do continente e impulsionada pela livre circulação de bens, pessoas, serviços e recursos financeiros, proporciona um dos maiores obstáculos à integração europeia: o problema da imigração. A imigração é tema caro aos países europeus, comumente vista como a principal causa de altos índices de desemprego nacionais, perda de identidade cultural a partir da movimentação de pessoas entre os países e, principalmente, inchaços nos sistemas de previdência social de países economicamente mais bem estruturados para lidar com o crescente fluxo de indivíduos em seu território. Além disso, os imigrantes são associados também ao aumento da criminalidade violenta, tráfico de drogas, facilitação da imigração ilegal e até mesmo da prática do terrorismo internacional – a mesma facilidade de circulação que traz benefícios ao mercado europeu traz consigo ameaças em potencial, caso os devidos controles não sejam exercidos. Este é o fundamento no qual se amparam os atores políticos envolvidos nas instituições europeias ao considerarem a imigração como uma questão de segurança (BUZAN; WÆVER, 2003).

Os dois últimos processos de securitização fogem um pouco à regra dos discursos estruturantes sobre a integração como necessidade ou ameaça. O primeiro deles encara a preservação do meio ambiente como matéria de segurança regional, eminentemente baseada em um critério geográfico. O pequeno tamanho das unidades políticas europeias facilita a transnacionalização de ameaças à preservação do meio ambiente devido à aproximação geográfica e à utilização de recursos comuns com mais frequência, como rios internacionais, lagos e florestas. O perigo da excessiva poluição do ar e das águas, do desmatamento e do uso inadequado da energia nuclear poderia causar problemas além das fronteiras de um Estado com relativa facilidade.

O segundo cuida de ameaças existentes em outros discursos de securitização, mas dessa vez provocadas externamente ao continente europeu, tais quais as ameaças ao meio ambiente, o terrorismo global e ameaças à saúde causadas pela transmissão descontrolada de doenças e vírus diversos que afetam diretamente a população causando danos físicos ou contaminando os seus recursos primários. Nestes casos, a resposta do complexo regional de segurança europeu parte de abordagens de caráter desenvolvimentista, considerando como raízes desses problemas, entre outras causas, as desigualdades socioeconômicas, a falta de acesso a recursos essenciais à sobrevivência e baixos índices de desenvolvimento humano. Neste sentido, as políticas europeias normalmente optam por soluções endógenas, de modo que as regiões onde surgem estes problemas tenham a liberdade de buscar as suas próprias soluções, garantindo a legitimidade das políticas adotadas para atacar estes problemas, elemento ausente em soluções impostas por atores exógenos.

O contexto dos países ao leste da Europa não é muito diferente do cenário vivenciado pelos Estados ocidentais. Os avanços e a estabilidade alcançados pela União Europeia e a segurança proporcionada por organizações como a OTAN e a OSCE tornaram-se bastiões para os Estados formados após a dissolução da União Soviética e da Iugoslávia, os quais passam a almejar os altos padrões adotados por aqueles países. Neste caso, destacam-se as transformações econômicas e de regimes políticos, a formulação de políticas públicas visando à redução das desigualdades socioeconômicas, a adoção de leis de proteção aos direitos humanos e princípios como o estado de direito e a democracia como regime de governo. Todas estas mudanças são realizadas por países que buscam aceitação e inserção nas instituições desenvolvidas a oeste do continente (BUZAN; WÆVER, 2003). À parte questões de ordem eminentemente socioeconômica, aliar-se e, quiçá, associar-se a uma destas organizações é também um meio de garantir segurança e estabilidade; afinal, os países estarão sob a proteção dos interesses de instituições com capacidade efetiva de manutenção da paz e segurança no continente.

As preocupações de segurança dos países do leste não diferem muito dos ocidentais no continente europeu, entretanto, estas preocupações são acentuadas pela ameaça de conflitos interestatais, particularmente na região dos Bálcãs ou por questões internas: o meio ambiente é uma ameaça muito menos presente, enquanto a xenofobia

surge com mais força em virtude das crescentes migrações de ciganos, majoritariamente oriundos da Romênia. A Rússia, ao tentar manter a sua influência sobre os países que outrora integraram o seu território, constitui-se como uma ameaça em potencial, embora improvável: suas preocupações estão voltadas para o seu próprio CRS, tornando custoso investir recursos e energias em outros complexos.

Nas regiões periféricas afetadas pelo complexo regional de segurança liderado pela União Europeia estão os países da região do sudeste da Europa, nominalmente Chipre, Grécia e Turquia e a região do Magreb, no noroeste da África. No caso de Grécia e Turquia, as disputas existem pelo menos desde o final da II Guerra Mundial, causadas por posições divergentes acerca da divisão territorial e exploração dos recursos do Mar Egeu e culminando nas disputas sobre o reconhecimento da independência do Chipre, ainda pendente e sob o monitoramento de uma operação de paz das Nações Unidas desde 1964. A Força de Manutenção de Paz das Nações Unidas no Chipre, UNFICYP na sigla em inglês, exerce amplo mandato na região, monitorando a zona de proteção estabelecida para separar os grupos cipriotas gregos e turcos, promovendo assistência humanitária e atividades de apoio ao policiamento para garantir a estabilidade na ilha (UNFICYP, 2012).

Por que o conflito no Chipre importa? A Grécia é membro da União Europeia, enquanto há muito o Chipre pleiteia uma vaga na organização, cuja adesão ao bloco é vista com bons olhos e alguma prioridade pelas instituições comunitárias. Além disso, a Turquia efetuou várias mudanças internas, abrindo gradualmente o seu mercado para o exterior, transformando suas políticas macroeconômicas e implantando mecanismos democráticos para atender aos padrões exigidos pela União Europeia para a sua entrada no bloco. O fato de um dos lados do conflito já fazer parte da organização e de haver pleitos dos outros países envolvidos para aderirem ao bloco impele à solução emergencial do conflito, antes que ele se agrave ou potencialize os seus efeitos no interior da União Europeia. Em um cenário de facilidades na circulação de pessoas e, conseqüentemente, fluxos de migrantes e refugiados, a participação dos países envolvidos no conflito pode engatilhar mais problemas na União Europeia ao reavivar o debate sobre a securitização dessa questão.

A questão do Magreb surge pela ameaça aos países ao sul da União Europeia, preocupados majoritariamente com a imigração e a instabilidade da região derivadas do

radicalismo islâmico transformado em política no mundo pós 11 de Setembro de 2001. Embora não façam parte do continente europeu, os países da região do Magreb já estão ligados ao continente por diversos arranjos de cooperação, entre eles a Parceria Euro-Mediterrânea de 1995, envolvendo, inclusive, questões de segurança, o que aumenta a probabilidade da sua aproximação do continente europeu:

Com o aumento das tensões do Levante e a politização global do radicalismo islâmico depois dos ataques de 11 de Setembro aos Estados Unidos, o período do Magreb como subcomplexo do Oriente Médio foi prolongado, mas a perspectiva de longo prazo é de sua aproximação com a Europa (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 369).

O complexo regional de segurança europeu, porém, não se limita à União Europeia, devido à existência de outras organizações que exercem atividades sobre a segurança do continente. A OTAN, ao longo da década de 1990 e apesar da existência da UE, continua sendo o único organismo de segurança no continente europeu que faz uso de forças armadas para alcançar seus objetivos. Ela não apenas permanece atuante como um sistema de segurança coletiva clássico, direcionado à preservação da segurança entre os seus membros, mas também como um mecanismo de legítima defesa coletiva, protegendo os seus membros contra agressões externas aos países membros da organização (DINSTEIN, 2004). Neste mesmo período, a OTAN ampliou o seu quadro de membros e reforçou a sua capacidade de atuação em operações humanitárias e de manutenção de paz em terras fora dos limites europeus, transformando-se em uma organização de alcance global.

Apesar do contexto hiperinstitucionalizado, a cooperação existente entre a OSCE, a OTAN e a UE é apenas parcial, a exemplo das crises nos Bálcãs no início da década de 1990. A guerra na Bósnia e a fragmentação conflituosa da Iugoslávia motivaram um acordo entre a OTAN e a UE em 1991 para evitar a sobreposição de ações das duas organizações e evitar a duplicação de esforços, ao mesmo tempo em que as organizações aumentavam a sua independência de recursos norte-americanos na efetivação de suas medidas de segurança (BUZAN; WÆVER, 2003).

As mudanças, contudo, vieram ao final da década de 1990. Em 1997, a França e o Reino Unido, países integrantes do CSNU e da OTAN, formularam a Declaração de St. Malo, segundo a qual:

À União Europeia devem ser dadas as estruturas apropriadas e a capacidade de análise de situações, fontes de inteligência e a capacidade de planejamento estratégico relevante sem duplicação desnecessária de esforços, aproveitando os recursos existentes da União da Europa Ocidental e a evolução das suas relações com a UE. Neste sentido, também deverá recorrer a meios militares viáveis (capacidades europeias pré-designadas na estrutura do pilar europeu da OTAN ou capacidades europeias nacionais ou multinacionais fora da estrutura da OTAN) (LINDLEY-FRENCH, 2007, p. 80).

Nesta Declaração foram reconhecidos à União Europeia o direito e a obrigação de garantir a segurança dos seus membros como órgão político-militar e não apenas por meio da cooperação. Além de tudo, a Declaração é um marco no estabelecimento da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), resultante da inquietação da União Europeia com a ausência de uma política comum de segurança e defesa, efetivando o terceiro pilar da integração europeia estabelecido no Tratado de Maastricht e reagindo ao crescente desinteresse norte-americano pelo continente.

Um ano mais tarde, face à demora do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) em decidir sobre a intervenção no Kosovo motivada pelas ações do presidente sérvio Slobodan Milosevic em 1998, a OTAN decidiu apresentar-se como organismo estratégico, atribuindo-se a capacidade de agir em matéria de segurança independente de um mandato do CSNU. À inação do CSNU derivada dos vetos da Rússia e da China, a OTAN respondeu com a Operação Força Aliada, com o objetivo de fazer cessar a ameaça à segurança humana na região. Apenas meses mais tarde o CSNU emitiu uma resolução reconhecendo a liderança da OTAN na solução do problema em questão, mas a ação tardia do CSNU gerou uma crise de legitimidade da ONU, ao levantar questionamentos sobre a sua relevância e possível substituição pela OTAN enquanto ator securitário global (JUBILUT, 2010).

Este fato promoveu uma ruptura entre a OTAN e a ONU no que tange à definição de um sistema internacional de segurança, no qual, a partir de então, passam a coexistir duas organizações intergovernamentais internacionais com o objetivo de promoção da paz e segurança internacional e com os recursos para fazê-lo. Ruptura mais significativa ocorreu após o 11 de Setembro de 2001, quando os Estados Unidos reagiram aos atentados de forma independente até mesmo da OTAN, levantando discussões sobre o papel estratégico da organização em relação aos Estados Unidos. Esta ação, para Lindley-French (*apud* BUZAN; WÆVER, 2003, p. 372, grifos do autor), implica

na impressão de que “embora os Estados Unidos possam estar *com* a OTAN, dificilmente eles continuam sendo *da* OTAN”.

Apesar deste cenário de incertezas e rupturas, a OTAN é a organização no CRS europeu que mantém o privilégio sobre o uso de forças armadas na região, mas não mais a exclusividade, após a criação da PESD. Embora isto não seja suficiente para assegurar a relevância da organização nos dias atuais, certamente é um ponto que conta a seu favor. Mesmo após a transformação da PESD em PCSD, contudo, a OTAN se reserva o direito de decidir se irá ou não agir sobre determinada questão e apenas da sua negativa a União Europeia pode tomar as medidas que julgar necessárias.

O que fica desta reflexão é que se a OTAN desejar continuar sendo relevante, deverá passar por nova redefinição; desta vez não de propósitos, mas de autonomia institucional em relação aos seus membros. Se a organização tem a pretensão de tornar-se mais eficaz que o CSNU na garantia de manutenção da paz e segurança internacionais, deverá optar por um ou mais de três caminhos: ampliar o seu quadro de membros, ampliar o limite geográfico das suas atividades ou celebrar arranjos pontuais para a sua ação em casos específicos. Talvez mais importante que estas opções, a OTAN precisa se posicionar como organização internacional autônoma, o que significa ter agenda própria e não ser instrumento para a execução da agenda estadunidense. Entretanto, ela pode estar condenada a servir como instrumento dos EUA, considerando que 22% do seu orçamento provém dos norte-americanos.

A mesma reflexão se põe à União Europeia: em busca da desejada autonomia em matéria militar, a UE precisa se distanciar da OTAN, implementando a PESD/PCSD de modo eficaz e independente. Do contrário, à aguardada PESD poderá restar o mesmo destino da CED e da ODUO na década de 1950: a irrelevância, o vazio funcional e a extinção.

2. CONSTRUINDO UM NOVO PARADIGMA DE SEGURANÇA: DO PILAR INTERGOVERNAMENTAL DE POLÍTICA EXTERNA E SEGURANÇA À POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA

2.1. A Política Externa e de Segurança Comum, em 1992

No capítulo anterior se procurou demonstrar que, embora sempre se tenha tentado, a cooperação e a integração europeia em matéria de segurança nunca foi um objetivo fácil de alcançar. O fracasso da Comunidade de Defesa Europeia e da Organização para a Defesa da Europa Ocidental, bem como a transferência de responsabilidades para a Organização do Tratado do Atlântico Norte durante todo o período da Guerra Fria assinalam a incapacidade dos países europeus de chegarem a um consenso regional sobre como lidar com o tema através das suas instituições e acordos formalizados no direito internacional.

Necessário assinalar que as empreitadas que findaram ao longo do caminho, todas focadas em questões e soluções militares, não são propriamente os únicos casos de fracasso na tentativa de desenvolver políticas comuns quanto à matéria de segurança e defesa. Outras instituições, como a Organização para a Segurança e Cooperação Europeia, apesar de atuarem a partir de conceitos mais abrangentes de segurança, não resolveram a questão da cooperação militar. O Ato Único Europeu, em 1986, começou a mudar esse quadro, estipulando em seu trigésimo artigo que os Estados-membros se esforcem por formular e aplicar uma política externa comum, através do compromisso de se consultarem em todas as questões de política externa que interessem à segurança dos Estados-membros, institucionalizando a Cooperação Política Europeia, sendo o Conselho o responsável pela iniciativa, coordenação e representação dos Estados-membros junto a países de fora da então Comunidade Europeia.

O AUE abriu espaço para a organização mudar esse quadro no Tratado da União Europeia, em 1992, ultrapassando a união econômica para dar início à união política com o pilar da cooperação policial e judicial em questões internas e, sobretudo, com o pilar da Política Externa e de Segurança Comum (PESC). Desde as disposições comuns do Tratado, em seu artigo B, a União estabelece o objetivo de:

- afirmar a sua identidade no cenário internacional, nomeadamente através da execução de uma política externa e de segurança comum, que inclua a definição, a prazo, de uma política de defesa comum, que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum (TUE A, 2012).

A preocupação com uma identidade europeia ou, mais precisamente, uma identidade da União Europeia, é relembrada, mas dessa vez considerando a política externa e de segurança comum um instrumento de afirmação desta identidade. Isto é, em busca do seu reconhecimento como agente securitário internacional, a UE declara expressamente que precisa possuir uma política externa comum frente à sociedade internacional, nela incluída a definição de uma política de defesa. Esta tese retomará este ponto no último capítulo; por ora, se cuidará da construção da PESD/PCSD.

O Tratado, contudo, não avançou muito além das disposições gerais; se no AUE determinava apenas que os Estados membros deveriam no futuro buscar formular e implantar uma política comum, ao Tratado de Maastricht, em seu artigo J.1 (TUE A, 2012), coube definir os objetivos da PESC, os mecanismos através dos quais concretizá-los e a responsabilidade dos Estados membros para a sua concretização:

2. Os objetivos da política externa e de segurança comum são:

- a salvaguarda dos valores comuns, dos interesses fundamentais e da independência da União;
- o reforço da segurança da União e dos seus Estados-membros, sob todas as formas;
- a manutenção da paz e o reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas e da Ata Final de Helsinque e com os objetivos da Carta de Paris;
- o fomento da cooperação internacional;
- o desenvolvimento e o reforço da democracia e do Estado de direito, bem como o respeito aos direitos do Homem e às liberdades fundamentais.

3. A União perseguirá estes objetivos, mediante:

- a instituição de uma cooperação sistemática entre os Estados-membros na condução da sua política, nos termos do disposto no artigo J.2;
- a realização gradual, nos termos do disposto no artigo J.3, de ações comuns nos domínios em que os Estados-membros têm interesses importantes em comum.

4. Os Estados-membros apoiarão ativamente e sem reservas a política externa e de segurança da União, num espírito de lealdade e de solidariedade mútua. Abster-se-ão de empreender quaisquer ações contrárias aos interesses da União ou suscetíveis de prejudicar a sua eficácia como força coerente nas relações internacionais. O Conselho zelará pela observância destes princípios (TUE A, 2012, art. J.1).

Se o último item do artigo J.1 já enunciava o papel a ser desempenhado pelo Conselho, os artigos subsequentes (TUE A, 2012, arts. J.2, J.3 e J.4) esgotaram as funções a serem cumpridas pelo órgão comunitário na implementação da PESC. Assim, coube ao

Conselho servir como fórum na transação de informações e concerto dos Estados membros em todas as questões de política externa e de segurança comuns aos membros, garantindo a eficácia de ações conjuntas para debelar os problemas que surgirem. Quando os Estados não conseguirem chegar a uma posição comum, o Conselho deverá determiná-la e os Estados se responsabilizarão por uniformizar as suas práticas internas às posições comuns, bem como na prática de suas políticas externas, quando os Estados membros deverão se posicionar uniformemente em organizações e conferências internacionais.

A decisão sobre uma questão ser objeto de ação comum ou não cabe ao Conselho, orientado pelo Conselho Europeu, momento no qual o Conselho deverá decidir sobre os objetivos a serem alcançados pela ação comum, os procedimentos utilizados e os prazos nos quais tais metas deverão ser cumpridas. Em caso de alteração fundamental das circunstâncias, o Conselho poderá decidir sobre alterações quanto aos objetivos, procedimentos e prazos definidos para a ação comum. O controle do Conselho é extenso: todos os países membros deverão comunicar suas ações em cumprimento das ações comuns definidas pelo Conselho em tempo hábil para o caso de, fazendo-se necessárias, este efetuar as correções necessárias à ação do país comunicante.

A atribuição de tamanha responsabilidade ao Conselho afastou também o pilar da política externa e de segurança comum do processo decisório vigente no pilar comunitário, fazendo imperar sobre a matéria o sistema intergovernamental. A integração política se iniciava, porém sob o forte controle das vontades dos Estados membros. Ainda que não adotasse o modelo de processo decisório do pilar comunitário, o fato de a integração começar a avançar sobre a esfera político-militar merece um duplo crédito: além do início da almejada união política, foi efetivamente a primeira vez que a questão da segurança e defesa se fez presente em um tratado europeu de integração (NUGENT, 2006).

Acrescente-se a isso que, em anexo ao Tratado de Maastricht, uma declaração dos membros da União Europeia que também são membros da UEO reconhece a importância desta para a integração europeia, comprometendo-se a desenvolvê-la como o "componente de defesa da União Europeia" e a prestar-se como o meio para o reforço da cooperação entre o pilar da política externa e de segurança comum e a Aliança Atlântica, mais uma vez destacando a relação próxima entre a OTAN e a UE. O

compromisso da UEO para com a União Europeia é tamanho que o TUE, no artigo J.4, item 2, prevê a solicitação à UEO de preparação e execução de decisões e ações em matéria de defesa para a organização.

Embora visíveis, os primeiros esforços em direção à união política são ainda limitados; o receio das instituições comunitárias de prejudicarem a soberania dos Estados membros e, conseqüentemente, destes recuarem da integração e do diálogo para o estabelecimento de uma política comum está implícito na redação do item 4 do artigo J.4, estabelecendo que a política definida através do pilar da PESC:

(...) não afetará o caráter específico da política de segurança e defesa de determinados Estados membros, respeitará as obrigações decorrentes, para certos Estados-membros, do Tratado do Atlântico Norte e será compatível com a política de segurança e de defesa comum adotada neste âmbito.

Do mesmo modo, a política ora em estabelecimento não limita esforços bilaterais de coordenação de políticas de segurança e defesa, sendo permitida aos Estados membros uma "cooperação mais estreita", desde que "no âmbito da UEO e da Aliança Atlântica" (TUE A, 2012, art. J.4, item 5).

O Tratado da União Europeia atribuiu à Presidência da UE a representação da organização perante as relações internacionais, no domínio da segurança e defesa, em conferências e reuniões de organizações internacionais. Para assegurar a continuidade das ações neste domínio, o TUE se adiantou prevendo que, caso necessário, a Presidência deverá ser assistida pelo Estado membro que tiver exercido a Presidência no mandato imediatamente anterior, bem como por aquele que virá a exercê-la no mandato seguinte (TUE A, 2012, art. J.5). O compartilhamento de informações entre os Estados membros, em matéria de defesa, previsto pelo TUE reforça a cooperação entre eles, ao exigir que:

(...) os Estados membros representados em organizações internacionais ou conferências internacionais em que nem todos os Estados membros o estejam, manterão estes últimos informados sobre todas as questões que se revistam de interesse comum.

Os Estados-membros que sejam igualmente membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas concertar-se-ão e manterão os outros Estados-membros plenamente informados. Os Estados-membros que são membros permanentes do Conselho de Segurança defenderão, no exercício das suas funções, as posições e os interesses da União, sem prejuízo das responsabilidades que lhes incumbem por força da Carta das Nações Unidas (TUE A, 2012, art. J.5, item 4).

O TUE, dessa forma, buscou harmonizar interesses, estimular a partilha de informações que permitam desenvolver políticas comuns de segurança e defesa e, principalmente, instigar a confiança entre os Estados membros neste domínio de intervenção. No mesmo sentido da difusão de informações, a mesma cooperação que se exige dos Estados membros ao participarem de fóruns internacionais é exigida das suas missões diplomáticas e consulares, que deverão buscar agir conjuntamente, “no sentido de assegurar a observância e a execução das posições comuns e das ações comuns adotadas pelo Conselho”, intensificando a cooperação e o diálogo entre si “através do intercâmbio de informações, procedendo a avaliações comuns” (TUE A, 2012, art. J.6).

Se à Presidência coube o papel de representante oficial da UE em relação à PESC no exterior, foi sob a responsabilidade do Conselho que restou a formulação dos seus princípios e orientações gerais, cabendo-lhe tomar “as decisões necessárias para a definição e execução da política externa e de segurança comum, com base nas orientações gerais” adotadas anteriormente pelo próprio Conselho. Sobre a operação do Conselho na matéria, este deliberava por unanimidade, sendo possível a qualquer Estado membro ou à Comissão submeter questões no âmbito da PESC para a deliberação do Conselho, inclusive com a apresentação de propostas (TUE A, 2012, art. J.8).

Ainda no âmbito da PESC, o TUE criou o Comitê Político, formado por representantes de todos os Estados membros com a responsabilidade de acompanhar a situação internacional nos domínios da PESC, contribuindo para a formulação de políticas por meio de pareceres destinados ao Conselho, por iniciativa própria ou solicitação deste e zelando pela execução das políticas definidas como órgão de apoio na fiscalização do cumprimento das ações comuns de segurança e defesa.

2.1.1. As áreas de tensão da definição de uma política externa comum

Apesar de a divisão formal entre o pilar comunitário e o pilar da política externa e de segurança comum e do claro desequilíbrio entre ambos os pilares quanto ao mecanismo decisório comunitário ou intergovernamental, há outra questão que salta aos olhos ao se analisar a atuação da UE: com o desenvolvimento da integração e o contínuo reforço do pilar comunitário entre Roma e Maastricht, a União Europeia veio a ser conhecida na sociedade internacional mais em função das suas ações enquanto agente econômico do que como um agente político. Dessa forma, as relações

estabelecidas no domínio econômico com outros agentes internacionais tornaram-se importantes a ponto de ofuscar a dimensão político-militar, e mais: ações de política externa foram desenvolvidas em mais de um momento pelo pilar comunitário, de modo que a política externa da União Europeia compreende, de fato, ações realizadas por meio do primeiro e do segundo pilares (KEUKELEIRE; MACNAUGHTAN, 2008). Neste sentido, as ações do pilar comunitário se diferenciam das ações do pilar da política externa e segurança comum quanto ao procedimento decisório, mas e quanto à matéria?

Uma das características centrais da política externa da União Europeia é a sua multipilaridade, isto é, ela é formulada e implementada simultaneamente em mais de um pilar. Entretanto, cada pilar atua sobre a política externa de maneira reservada à sua matéria; no caso do pilar comunitário, as ações são sobre questões econômicas e sociais, enquanto no pilar intergovernamental, a política externa se concentra sobre as questões de segurança e defesa. Deste modo, é comum a confusão entre a Política Europeia de Segurança e Defesa, surgida apenas no final da década de 1990, com a PESC, esta sim, criada desde Maastricht, embora a primeira esteja contida na última; de fato e a rigor do preciosismo analítico, se as decisões de política externa não se limitam àquelas tomadas no âmbito do pilar intergovernamental, é legítimo se referir à PESC como domínio exclusivo do pilar intergovernamental, mas é incorreto afirmar que a política externa é domínio exclusivo da PESC.

Keukeleire e MacNaughtan (2008), em sua extensa análise sobre a PESC, apontam quatro áreas de tensão constantemente presentes no estabelecimento e evolução de uma política externa europeia. Isso é reflexo, afirmam os autores, de uma visão tradicional westfaliana de política externa, entendida como um dos principais objetivos e razões de ser do Estado moderno, através da qual os Estados definem as suas relações com os demais Estados e sua integridade territorial, protegem os seus cidadãos e promovem os seus interesses nacionais. A percepção da política externa como uma política exclusiva de Estados levou à confusão do que deveria significar estabelecer uma política externa para a União Europeia: ela caminhava rumo à federalização? Estava a União Europeia se transformando em algo semelhante a um Estado? Deveria a UE se firmar como um ator militar, capaz de defender o seu território contra ameaças externas e proteger os seus cidadãos e interesses europeus? Em caso de resposta positiva à última pergunta, qual o papel que cabe à OTAN neste cenário?

A primeira área de tensão provocada por estas perguntas diz respeito ao avanço da integração europeia e à cooperação com a Aliança Atlântica. Ao longo da Guerra Fria, a ameaça soviética pairava sobre a fragilidade dos Estados europeus no âmbito militar. A superioridade militar americana apresentava-se como a solução para os países europeus reagirem à própria fraqueza e a cooperação com a OTAN era o mecanismo através do qual efetivar esta solução, frente ao fracasso das tentativas, nas décadas de 1950 e 1960, de estabelecer a cooperação no âmbito da defesa na então Comunidade Europeia (vide capítulo anterior). Transferir esta responsabilidade ou confiá-la a uma organização externa, contudo, traz um fardo: qualquer decisão em matéria de política externa comum, deve necessariamente levar em consideração as posições tomadas por aquela organização. A busca da UE pela autonomia institucional com a formulação da PESC, então, significaria também distanciar-se gradativamente da OTAN, situação que não era desejada igualmente por todos os Estados membros, mas cujo oposto também não era uma posição majoritária.

O segundo ponto de tensão envolve o estabelecimento e evolução da PESC, que eventualmente faria a UE passar de uma potência exclusivamente civil a uma potência militar. Ser uma potência civil envolvia a União Europeia desvincular-se da política interestatal definida pela guerra e violência entre os Estados membros em direção a uma “política civilizada” (DUCHÊNE, 1972; 1973 *apud* KEUKELEIRE; MACNAUGHTAN, 2008, p. 11); do mesmo modo, conceber a UE como uma potência civil significava uma nova forma de manifestação de poder nas relações internacionais, segundo a qual um Estado não precisaria de instrumentos militares para se afirmar enquanto potência perante os demais; finalmente, no cenário de interdependência securitária que se desenhava, uma potência civil teria crescente importância na realização de intervenções não militares, capazes de resolver problemas cuja solução era paradigmaticamente vislumbrada através de ações militares. No entanto, a entrada em vigor do TUE em meio à crise no esfacelamento da Iugoslávia, em 1993, impôs à União Europeia a percepção da importância de se afirmar também como potência militar, visto que as táticas empregadas por uma potência civil não eram suficientes para solucionar um contexto conflituoso e de crescente instabilidade regional.

A terceira área de tensão presente na evolução da PESC diz respeito aos procedimentos decisórios adotados. Como já se referiu acima, no pilar da política

externa e de segurança privilegiou-se a política intergovernamental em detrimento dos mecanismos decisórios supranacionais do pilar comunitário. O avanço da integração impele à adoção de mecanismos comuns em todas as áreas, não sendo desejável que em algumas áreas prevaleçam interesses pontuais de alguns Estados membros. Entretanto, a decisão intergovernamental se justifica: o novo pilar, sobre o qual pairavam incertezas, ainda deveria permitir a presença de interesses estatais, de forma a contemplar tanto a manutenção das soberanias estatais de forma plena quanto o desejo da integração sob a tutela de instituições comuns (KEUKELEIRE; MACNAUGHTAN, 2008).

A quarta e última área de tensão diz respeito aos interesses, definidos de forma externa ou de modo interrelacional, integrativo e identitário. O nascimento da integração europeia como meio de reduzir ou mesmo eliminar a ameaça da guerra no continente se traduz em um instrumento de política externa interrelacional, isto é, estabelecida entre os Estados membros, mediante a qual a gestão das relações internas à UE se torna talvez mais importante que as relações externas da organização. Deve-se perceber, portanto, que a PESC nem sempre se direcionará aos objetivos externos da organização enquanto agente internacional, mas será guiada também por questões internas, como reforçar a integração ou influenciar o seu andamento, e afirmar uma identidade europeia ao definir uma representação comum perante o exterior. Keukeleire e MacNaughtan alertam para a importância desta área de tensão porquanto a avaliação da PESC pode estar em jogo. Em suas palavras, “o público em geral e os atores externos avaliam a política externa da UE em termos do seu impacto externo, enquanto os líderes políticos [da organização] podem estar preocupados com uma agenda completamente diferente” (2008, p. 13-14). Neste sentido, a percepção de sucesso da política externa da União Europeia pode variar bastante entre as populações dos Estados membros e os indivíduos à frente dos cargos importantes na organização.

2.1.2. Alterações no cenário e redefinições necessárias: a PESC entra em vigor já desatualizada

A longa negociação que deu vazão à PESC, em um momento mais próximo, iniciada com o Ato Único Europeu de 1986, pode ser considerada tanto um sucesso quanto um fracasso. É um sucesso, quando se toma como fato a primeira previsão formal de uma política externa e de segurança comum em um dos tratados componentes do processo europeu de integração; é um fracasso, contudo, quando se observa o contexto

internacional no qual ela entra em vigor. Os conflitos nas regiões periféricas dos Estados membros expunham os limites do poder civil, forçando a UE a perseguir o desenvolvimento de capacidades militares e a afastar-se da condição de potência exclusivamente civil.

O conflito na Iugoslávia foi emblemático quanto à imperatividade de uma reformulação, com seus característicos conflitos internos, essencialmente étnicos. A crise nos Bálcãs demonstrou a inaptidão da União Europeia em lidar com questões complexas como as que começavam a se desenrolar no pós Guerra Fria, devido à ausência de capacidades militares, quer fossem para a prevenção de conflitos, para o gerenciamento de crises ou para a manutenção de paz. Além disso, os tradicionais parceiros da UE em questões militares, os Estados Unidos e a OTAN, se recusaram a intervir de imediato na crise iugoslava, reforçando ainda mais a pretensão europeia de desenvolver autonomia institucional quanto a forças militares. Embora o final da Guerra Fria e a emergência de conflitos complexos tenham estimulado a UE a desenvolver as suas estratégias enquanto potência civil, também incitaram a organização a desenvolver as suas capacidades militares (KEUKELEIRE; MACNAUGHTAN, 2008; KEUKELEIRE, 2009).

Para tanto, se fazia necessária uma redefinição estrutural: a União Europeia precisava criar estruturas políticas, econômicas, legais e securitárias que lhe permitissem exercer o seu papel de potência civil com o necessário poder militar. Em um contexto no qual o poder militar ou o poder civil, de forma independente, não eram capazes de produzir os resultados desejados, emergia a preocupação em desenvolver mecanismos que permitissem à UE o exercício conjunto de ambas as formas de poder, desenvolvendo efetivamente o *smart power*⁴⁴ da organização. Não se tratava apenas de complementar o poder civil com o poder militar, pois ambos eram insuficientes sozinhos. A UE começava a perceber que instrumentos que favorecessem o uso conjunto de ambos os tipos de poder eram indispensáveis para uma organização que desejasse se afirmar perante os demais agentes internacionais como um agente securitário. Ao longo dos anos, essa lacuna apenas se mostraria mais evidente, com o destacado papel

⁴⁴ O *smart power* é um conceito de Joseph Nye Jr. (2008) que traduz a combinação de *hard power*, associado à força bruta como a capacidade efetiva de um ator de determinar o comportamento de outro ator contra a vontade deste, e *soft power*, definido como o poder de atração segundo o qual um ator age de uma forma que não agiria normalmente por se sentir atraído pelos interesses e valores defendidos por outro ator, julgando-os como se fossem os seus próprios interesses e valores.

exercido pelo pilar comunitário, e só viria a ser preenchida ao final da década, com a criação da Política Europeia de Segurança e Defesa, dotando a UE de capacidades militares. Antes disso, todavia, a UE ainda passaria por novo alargamento e revisões dos tratados.

No mesmo ano de formulação do Tratado de Maastricht, a então Comunidade Europeia abriu negociações com quatro países para sua entrada na organização: Áustria, Finlândia, Noruega e Suécia. No entanto, a Noruega teve a sua adesão rejeitada em referendo popular, e em 1995, apenas os três restantes passariam a integrar a UE, transformando-a na Europa dos Quinze. Os motivos que impeliram os países a buscarem a associação à União Europeia não foram muito diferentes. A Áustria e a Suécia pleitearam a entrada face à reduzida importância da manutenção do seu *status* de países neutros após o final da Guerra Fria. A posição geográfica da Finlândia e as dificuldades impostas pelo seu isolamento, junto à sua relação profícua com a União Soviética desapareceram com a fragmentação desta. Além disso, a crescente relação entre a EFTA, da qual estes países eram membros, e a CE, tornaram praticamente irrelevante a existência da EFTA e sem sentido o afastamento dos seus membros em relação à Comunidade Europeia. Ademais, a força crescente da CE, tornada União Europeia e a imposição natural de suas exigências na relação UE-EFTA começaram a gerar um incômodo cada vez maior nos países do EFTA, que se viam obrigados a aceitar normas das quais não tiveram a oportunidade de participar no processo de formulação. A UE se tornava economicamente cada vez mais atrativa (DUKE, 2000; NUGENT, 2006; OLIVEIRA, 2009).

2.2. A Política Europeia de Segurança e Defesa: Amsterdã, 1997, St. Malo, 1998

A primeira revisão do Tratado da União Europeia aconteceu com o Tratado de Amsterdã, em 1997, o qual renomeou o terceiro pilar, da cooperação interna sobre a justiça e questões internas para cooperação policial e judicial em questões penais, mas esta não foi a sua contribuição mais importante. As competências novamente foram revisitadas e o mecanismo de codecisão no Parlamento Europeu foi ampliado para a maior parte das decisões legislativas e também sobre a nomeação do presidente da Comissão, que também teve seus poderes administrativos ampliados. O tratado também

revisou a composição das suas instituições, preparando a UE para o alargamento vindouro.

Dois foram os principais avanços promovidos pelo Tratado de Amsterdã no pilar comunitário. Em primeiro lugar, a criação do mecanismo de cooperação aprofundada, segundo o qual grupos de Estados poderiam decidir pelo avanço do processo integrativo quando alguns poucos Estados não desejassem fazê-lo, garantindo a continuidade do processo integrativo quando um número importante de Estados estivesse apto e disposto a fazê-lo. Praticamente aboliu-se o mecanismo de cooperação em prol da extensão do mecanismo de codecisão. Em segundo lugar, o Tratado de Amsterdã consolidou os Acordos de Schengen na estrutura comunitária, solidificando a liberdade de circulação de pessoas com a remoção das barreiras ao seu trânsito entre os Estados membros, reunindo treze dos então quinze membros da UE, ficando de fora apenas o Reino Unido e a Irlanda (NUGENT, 2006; DUKE, 2000).

No pilar da PESC, Amsterdã apresentou avanços importantes. Mantendo os mesmos objetivos estabelecidos em Maastricht, cinco instrumentos de políticas foram criados, três deles com processos decisórios estritamente intergovernamentais e dois em caráter supranacional. A definição dos princípios e orientações gerais da PESC, as estratégias comuns e a cooperação reforçada entre os Estados membros permaneceram políticas intergovernamentais, sendo que as duas primeiras acontecem no âmbito do Conselho Europeu, baseadas na unanimidade por consenso⁴⁵ e o último em relação direta entre os Estados membros. As ações conjuntas e as posições comuns passaram a ser decididas em âmbito supranacional por maioria qualificada (KEUKELEIRE; MACNAUGHTAN, 2008).

O Tratado de Amsterdã criou o cargo de Alto Representante da Política Externa e de Segurança Comum, o qual tinha a responsabilidade de prestar assistência ao Conselho em todas as questões relativas à PESC, entre elas a representação externa. Sob a sua responsabilidade, um conselho composto de funcionários do Conselho, dos

⁴⁵ Enquanto em decisões que dependem do critério da unanimidade todos os participantes têm que votar a favor de uma decisão, em votos de unanimidade por consenso se exige apenas que não existam votos contrários, o que significa que algum participante pode se abster e a sua abstenção não impedirá que a decisão seja tomada caso não haja nenhum voto negativo. Ademais, no Tratado de Amsterdã surgiu também a abstenção construtiva, segundo a qual um Estado que tenha optado pela abstenção pode declarar-se não obrigado a aplicar a decisão tomada, embora possa exigí-la dos Estados que tenham votado positivamente na questão em tela.

Estados membros, da Comissão e da União da Europa Ocidental, atuaria na elaboração de políticas e como unidade de análise preventiva em matéria securitária.

Finalmente, Amsterdã reforçou os laços com a UEO ao incorporar ao tratado a Agenda de Petersberg, oriunda de uma conferência daquela organização na cidade de mesmo nome, na Alemanha, em 1992, quando a organização iniciava os primeiros planos para desenvolver as capacidades militares da União Europeia. Esta conferência resultou em três objetivos, que correspondiam a três níveis de intensidade de combates: resgate e proteção humanitária, manutenção de paz e pacificação em gerenciamento de crises, aquelas que seriam as principais inquietações no desenvolvimento da Política Europeia de Segurança e Defesa (NUGENT, 2006; HOWORTH, 2007; KEUKELEIRE; MACNAUGHTAN, 2008;).

A crise no Kosovo impulsionou, no ano seguinte a Amsterdã, o sentimento de impotência da União Europeia e dependência dos Estados Unidos na resolução de questões militares em seu próprio continente. Este sentimento desembocou em alguns acordos bilaterais envolvendo as principais potências europeias, das quais a mais importante foi a declaração franco-britânica de Saint Malo, na qual ambos os países declararam que a União Europeia deveria ter a capacidade de ação autônoma, reforçada por forças militares, os meios para decidir utilizá-las e a sua prontidão, para ser capaz de responder a crises internacionais. No ano seguinte, o Conselho Europeu de Colônia, na Alemanha, repetiu parte considerável do texto da Declaração de Saint Malo, adotando como objetivo estabelecer uma política europeia de segurança e defesa. Seis meses depois, o Conselho Europeu de Helsinque adotou o compromisso de estar apto a dispor de forças militares, criando um Comitê Político e de Segurança, um Comitê Militar e o Pessoal Militar subordinados ao Conselho. Ainda no mesmo ano, a UE concordou em desenvolver capacidades civis de gerenciamento de crises para missões policiais e de instauração do princípio do primado da lei (KEUKELEIRE; MACNAUGHTAN, 2008).

Em 2002, um salto significativo seria dado na relação entre a UE e a OTAN, ao assinarem o Acordo Berlim Mais⁴⁶ para a cooperação entre ambas as organizações, por meio da qual a UE passou a ter acesso às estruturas de planejamento e comando e aos

⁴⁶ Em inglês, Berlin Plus Agreement. O "Mais" deriva do fato de ser este acordo uma reformulação de um acordo prévio, o Acordo Berlim, de 1996, o qual ainda não havia entrado em vigor devido à extensão da negociação dos seus detalhes (HOWORTH, 2007).

recursos e capacidades da OTAN. A negociação havia começado de fato entre a OTAN e a UEO, em 1996, mas com a absorção da última pela UE, os acordos foram concluídos entre a UE e a OTAN. Como resultado da robusta cooperação iniciada com o Acordo Berlim Mais, três meses depois a UE assumiu o controle da operação da OTAN na Macedônia, Harmonia Aliada, lançando a sua primeira missão militar, a Operação Concordia, com o envio de 300 soldados para garantir a segurança de pessoal civil da UE e da OSCE em campo responsáveis por implementar o acordo de paz entre o governo da Macedônia e os representantes da etnia albanesa em seu território. Novas missões sucederam a Operação Concordia, tanto de natureza civil quanto militar, na região dos Balcãs e fora do complexo regional de segurança europeu: Ásia, África e Oriente Médio.

Em 2003, a política externa da União Europeia sofre nova transformação. Com os atentados do 11 de Setembro de 2001 nos Estados Unidos e o início da guerra no Afeganistão em 2001 e no Iraque em 2003, o redirecionamento das forças dos Estados Unidos e da Aliança Atlântica para outros fronts de batalha suscitava na União Europeia a discussão sobre o papel que a organização deveria desempenhar dali por diante. A discordância entre os países membros sobre a legitimidade da guerra ao terror norte-americana foi mais um fator condicionante do debate sobre a união política rumo a uma política externa e de segurança e defesa comum, garantindo a sua independência dos desígnios norte-americanos.

Frente a estes problemas, surge a Estratégia Europeia de Segurança (EES), em 2003, redefinindo os princípios básicos e os objetivos da política externa da UE para incorporar as novas ameaças e desafios à segurança internacional. A EES foi formulada por Javier Solana, então ocupante do cargo de Alto Representante da Política Externa e de Segurança Comum e Secretário Geral da UEO, encarregado de coordenar a transferência de responsabilidades desta para a PESC. Adotada pelo Conselho Europeu no final do ano, a primeira declaração de uma estratégia europeia de segurança serviu não apenas como referência para as futuras ações securitárias da UE, mas como ponto de convergência em um contexto de insatisfação, desconfiança e embates ideológicos entre os países membros da UE. A EES, neste momento, auxiliou na promoção da identificação de uma linha comum para a política externa, reforçando a identidade da UE a partir da coordenação de suas políticas (KEUKELEIRE; MACNAUGHTAN, 2008).

A Secure Europe in a Better World, nome do documento que definiu a EES, descreve o modo como a Europa pretende se relacionar com o resto do mundo, adotando a concepção abrangente de segurança humana (vide capítulo anterior), vista como indivisível e cooperativa, multidimensional, por não se referir apenas a elementos militares, mas também a subdesenvolvimento econômico, abusos de direitos humanos e demais fatores de insegurança. Esta noção também está associada à concepção de bens públicos globais, debate emergente no final da década de 1990, envolvendo a segurança e estabilidade, preservação do meio ambiente, saúde, educação e o primado da lei.

A EES estabelece seus objetivos a partir de dois pilares centrais: a construção da segurança no continente europeu e a criação de uma nova ordem internacional viável. Neste último caso, a EES alinha as ações da PESSD aos princípios e objetivos da ONU, reconhecendo-a como a principal fonte de legitimidade internacional e, portanto, do direito internacional. No mesmo sentido, a EES afirma que a UE deve desenvolver uma cultura estratégica que permita à UE realizar intervenções preventivas, rápidas e robustas, contribuindo para um sistema multilateral que conduza a “um mundo mais justo, mais seguro e mais unido” (A SECURE..., 2003). Cinco características definem a EES e diferenciam-na das estratégias associadas ao realismo norte-americano, conforme Biscop (2005 *apud* HOWORTH, 2007):

- Integração: a coordenação de todos os mecanismos e estruturas da UE através de uma política coesa, característica fundamental da concepção europeia de gerenciamento civil de crises;
- Prevenção: a prevenção é indispensável ao gerenciamento civil de crises, permitindo que ações sejam desenvolvidas com o objetivo de evitar que a crise se constitua, resolvendo-a em seus estágios iniciais. Atacar o problema quando ele ainda é incipiente envolve a difusão de bens públicos globais com o potencial de transformar sociedades, gerando estabilidade e segurança social;
- Escopo global: a ação da UE não é limitada ao território dos países membros da organização, mas extensiva a países em qualquer parte do mundo. Se a UE pretende se tornar um

agente internacional, suas ações não podem ser limitadas aos domínios territoriais dos seus membros e, de fato, não o foram: as operações civis e militares desenvolvidas nos primeiros anos do século XXI se estenderam por três continentes;

- Multilateralismo: como uma estratégia abrangente de segurança, a EES opera através do multilateralismo efetivo, baseado no diálogo, na barganha, na cooperação, em parcerias e em regras. A coerção ainda é possível, mas deve ser utilizada estritamente como último recurso;
- Nova definição de poder: a UE deve ser vista como uma nova potência no jogo internacional, mas não como uma potência tradicional, cujo principal instrumento de poder é a força bruta; como potência civil ao longo de aproximadamente cinquenta anos de sua existência, a UE começa a consolidar o seu espaço na arena internacional quando emprega estratégias de *smart power*. Apenas uma estratégia que combine de maneira eficaz instrumentos civis e militares de poder será capaz de promover uma “Europa segura”.

Deve-se atentar para o fato, como o faz Howorth (2007), de que a PESD não tem como objetivo constituir um exército europeu, enfraquecer a OTAN ou rivalizar o poder dos Estados Unidos; embora estas possam ser consequências do fortalecimento da PESD, o seu principal objetivo é a afirmação da política externa comum da UE, representando a sua união política e a sua presença na sociedade internacional como um agente de segurança.

2.3. As revisões posteriores: Nice, 2001 e a tentativa de Roma, 2004

A União Europeia logo se tornaria interessante para países da ex-União Soviética, resultando em uma série de pedidos de entrada na organização. Depois de cuidadosos e extensos processos de adaptação de políticas centralizadas dos governos desses países às políticas pluralistas e de economias de mercado exigidas para se tornarem membros da UE, em 2004 a organização acolheu a República Tcheca, a

Estônia, a Hungria, a Letônia, a Lituânia, a Polônia, a Eslováquia, a Eslovênia, Chipre e Malta e, logo depois, em 2007, a Bulgária e a Romênia. Com todos os processos de admissão iniciados antes de 2001 e preocupados com o futuro alargamento, os então quinze membros da organização procederam a mudanças que tornariam a UE mais afeita, do ponto de vista institucional, a uma quantidade maior de membros, antes mesmo que o alargamento se concretizasse.

Essas mudanças foram implantadas pelo Tratado de Nice, em 2001, incluindo a ampliação do uso do mecanismo de codecisão para outras áreas, a simplificação do mecanismo de cooperação reforçada, a revisão da ponderação dos votos no Conselho, o aumento do número de questões sujeitas à votação pelo critério da maioria qualificada, a extensão dos poderes do presidente da Comissão e a redução relativa do tamanho desta. Em suma, o objetivo de Nice foi tratar das questões que restaram pendentes em Amsterdã quanto ao alargamento da UE, visando adaptar as instituições existentes a um número de membros aumentado em dois terços: a Europa dos Quinze passou, em 2004, à Europa dos Vinte e Cinco e, em 2007, à Europa dos Vinte e Sete, número que permanece até o final de 2012 (NUGENT, 2006; RAMOS; MARQUES; JESUS, 2009). A importância histórica do Tratado de Nice não reside, contudo, na preparação institucional para o alargamento, mas na extinção formal da CECA, agora com seu acervo devidamente incorporado à UE e sendo extinta em julho de 2002 (OLIVEIRA, 2009).

A ênfase do Tratado de Nice nos efeitos do alargamento da UE sobre os mecanismos institucionais não deixou espaço para inovações no campo da PESC. Apesar da PESD iniciar o seu desenvolvimento no final da década de 1990, após Amsterdã, e haver a expectativa de novos instrumentos em Nice, a PESC e a PESD seriam alvos de revisões apenas na tentativa fracassada de firmar uma constituição para a União Europeia, em 2004, e no Tratado de Lisboa, em 2007.

As sucessivas alterações levaram os Estados membros da União Europeia a buscarem uma revisão global dos tratados até então em vigor, substituindo-os por uma Constituição Europeia. O documento que se esperava ser simples, contudo, se tornou extremamente longo, composto de 448 artigos, 36 protocolos, 2 anexos e 50 declarações, dotando o texto de tecnicidades pouco interessantes para o cidadão comum e transformando a constituição em domínio dos operadores do direito comunitário, cuja leitura e interpretação se tornariam de difícil acesso aos cidadãos europeus. Em revista,

o Tratado Constitucional buscava confirmar o acervo comunitário produzido até então, incorporando ou reproduzindo os tratados em suas versões consolidadas (NUGENT, 2006). O Tratado Constitucional não tinha por objetivo trazer grandes inovações materiais aos tratados anteriores, mas sim de reunir, em texto único, o Tratado da Comunidade Europeia, de 1957, o Tratado da União Europeia, de 1992, e a Carta de Direitos Fundamentais, de 2000. Vale ressaltar, inclusive, que o Tratado Constitucional foi dividido em quatro partes: a primeira compreendia as disposições do TUE, a segunda incorporava a Carta de Direitos Fundamentais e a terceira trazia os dispositivos do Tratado de Roma. A última parte ficou reservada às disposições gerais acerca dos procedimentos de adoção e revisão do tratado.

A grande inovação, adotar a palavra e o teor de uma “constituição”, foi o principal entrave à ratificação do Tratado Constitucional. Do mesmo modo que os tratados anteriores, a sua entrada em vigor exigia a ratificação por todos os Estados membros, a qual dependia de aprovação popular em cada país mediante referendo. Iniciados os referendos, todavia, a ratificação não seguiu adiante, frente às negativas da Holanda e da França, abortando o projeto e adiando indefinidamente a adoção de uma constituição para a União Europeia.

Entre os motivos da negativa, a aprovação de uma constituição dotaria todos os mecanismos decisórios no âmbito da UE de caráter supranacional, efetivamente transformando a União Europeia de uma organização internacional intergovernamental em uma federação de Estados, inclusive com seus próprios “ministros”, tal qual um Estado federativo nomeia os seus representantes máximos em pastas específicas (NUGENT, 2006; OLIVEIRA, 2009; RAMOS; MARQUES; JESUS, 2009). Há outros motivos, contudo, que motivaram a negativa dos referendos. Na França, por exemplo, altos índices de insatisfação com a situação econômica e social em seu país, a impopularidade do governo, a liberalização do mercado e a possibilidade de renegociação do Tratado Constitucional pela sua rejeição foram causas essenciais. A participação de quase 70% da população no referendo, contudo, validou o seu resultado. Na Holanda, por outro lado, contando com a participação de mais de 60% da população, os motivos foram outros: a população recusava-se a aceitar a Turquia como membro, cuja entrada estava em processo de negociação,⁴⁷ receava a desvalorização da sua moeda nacional e

⁴⁷ Ainda não concretizada ao final de 2012.

consequente inflação com a adoção do euro, temiam a interferência da UE sobre suas leis nacionais mais polêmicas, entre elas, sobre o casamento homossexual, a legalidade da eutanásia e a venda e consumo de drogas leves (LORENTZ, 2008).

A não ratificação do Tratado Constitucional pela rejeição nos referendos provocou uma reunião do Conselho Europeu em 2005, convidando os Estados membros a refletirem sobre o fato e discutirem os próximos passos da integração europeia. A preocupação com o consenso sobre os rumos da integração levou os países membros, dois anos depois, a debater um novo tratado, o Tratado Reformador dos Tratados Europeus, o qual ficou conhecido como Tratado de Lisboa. O trabalho com a formulação do Tratado Constitucional não foi totalmente perdido com o fracasso da ratificação, pois o seu texto serviu de base para a formulação do Tratado de Lisboa.

2.4. O tratado reformador: Lisboa, 2007

O Tratado Reformador afastou alguns dispositivos de cunho federalista e preservou a autonomia estatal em vários pontos, eliminando o principal objeto de crítica e recusa por parte da população em alguns países. Mais importante do que isso, o Tratado Reformador manteve vivo o processo integrativo europeu. Quanto ao aspecto procedimental, o Tratado realizou novas reformas institucionais visando o aumento do número de membros na UE, alterando os critérios de composição e votação em suas principais instituições para estender o voto por maioria qualificada ao Conselho de Ministros. O Tratado manteve a previsão do Tratado Constitucional de incluir a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia de 2000 no acervo comunitário, perdendo seu caráter declaratório anterior e assumindo caráter vinculativo, consolidando-se como um conjunto de direitos individuais, sociais, econômicos e culturais a serem garantidos a todos os cidadãos da União Europeia, de forma subsidiária aos governos nacionais. Reforçando ainda mais a proteção dos direitos humanos, a União Europeia aderiu coletivamente, por meio do Tratado de Lisboa, à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais de 1954, reconhecendo as decisões da Corte Europeia de Direitos Humanos, organismo não vinculado à UE, em caráter declaratório (OLIVEIRA, 2009).

Uma das alterações mais significativas implementadas em Lisboa foi a unificação da personalidade jurídica da União Europeia pela extinção do sistema dos

três pilares, abrangendo as suas atividades da UE sob uma única estrutura decisória. Neste sentido, enquanto pessoa jurídica única e para garantir a continuidade das políticas desenvolvidas pela União, o Tratado de Lisboa criou dois cargos: o Presidente do Conselho Europeu, eleito pelo próprio Conselho para um mandato de trinta meses, e o Alto Representante da União para Negócios Estrangeiros e Política de Segurança (ARUNEPS), com vistas a dar coerência à política externa da União, sendo o representante deste cargo simultaneamente vice-presidente da Comissão Europeia e responsável pelo Conselho de Negócios Estrangeiros⁴⁸ (CNE) na UE (OLIVEIRA, 2009; RAMOS; MARQUES; JESUS, 2009). O ARUNEPS é o cargo análogo ao Ministro dos Negócios Estrangeiros da União, previsto no malfadado Tratado Constitucional, no qual também tinha a responsabilidade de conduzir a PESC, executar a PCSD e acumular o cargo de vice-presidente da Comissão (VIEIRA et al., 2004).

A partir do Tratado de Lisboa, foram redefinidas as competências das instituições da UE para atuar sobre a matéria de política externa e segurança (TUE B, arts. 15, 16 e 18) divididas em três instituições: o Conselho Europeu, o Conselho e o Alto Representante da União para Negócios Estrangeiros e Política de Segurança. O primeiro deles, o Conselho Europeu, composto pelos chefes de Estado ou de Governo dos Estados membros, presidente da Comissão e pelo ARUNEPS, é o representante da União no exterior no âmbito da PESC, sem qualquer prejuízo da ação do ARUNEPS. Em conjunto com o Conselho, define e executa a PESC, mediante deliberação por unanimidade.

O Conselho é composto por um representante de cada Estado membro em nível ministerial, com o exercício do direito de voto vinculando as ações do seu Estado. A composição do Conselho é variável, sendo reunido com a composição desejada de acordo com a matéria a ser discutida na reunião. Uma das composições mais comuns é a do Conselho de Negócios Estrangeiros, reunindo todos os ministros de relações exteriores dos Estados membros da UE. Presidido pelo ARUNEPS, o CNE elabora a ação externa da União a partir das orientações gerais expedidas pelo Conselho Europeu, assegurando a coerência da ação externa da UE.

O ARUNEPS é nomeado pelo Conselho Europeu em acordo com o presidente da Comissão, os quais podem revogar o seu mandato a qualquer momento. As funções

⁴⁸ Refere-se não a um órgão, mas a uma das composições possíveis do Conselho a partir do Tratado Reformador. Vide abaixo.

do ARUNEPS são conduzir e executar a PESC e a PCSD, contribuindo com propostas para a sua definição; acumular os cargos de vice-presidente da Comissão e presidente do CNE; representar a UE no diálogo político com terceiros e expressar a vontade da União em organizações e conferências internacionais e, nestas, exercer a chefia das delegações diplomáticas; chefiar o Serviço Europeu de Ação Externa, o equivalente da União Europeia a um serviço diplomático.

Um título específico foi reservado, no Tratado Reformador, para tratar da Política Externa e de Segurança Comum e da Política Comum de Segurança e Defesa – antiga PESD, renomeada neste tratado. Enquanto a PESC foi delineada nos artigos 23 a 41 da versão consolidada do Tratado da União Europeia, a PCSD foi abordada nos artigos 42 a 46 da mesma versão. Ambas as políticas são objeto de análise dos subtópicos seguintes.

2.4.1. A Política Externa e de Segurança Comum

O Título V do Tratado Reformador, que apresenta as disposições gerais relativas à ação externa da UE e disposições específicas relativas à PESC, define, logo no início, os objetivos da ação externa da UE: promover, em todo o mundo, a democracia, o estado de direito, a universalidade e a indivisibilidade dos direitos do homem e das liberdades fundamentais, o respeito pela dignidade humana, à igualdade, solidariedade e aos princípios do direito internacional e da Carta das Nações Unidas (TUE B, art. 21). O Tratado Reformador assinala a continuidade de princípios e objetivos dos tratados comunitários anteriores, bem como atesta o seu compromisso em respeitar as normas vigentes do direito internacional e os princípios estabelecidos no tratado constitutivo da maior organização internacional em funcionamento, a Organização das Nações Unidas. Do mesmo modo, segue afirmando que as relações a serem estabelecidas pela UE com países terceiros e outras organizações internacionais atentarão para o critério mínimo de que estes países ou organizações internacionais deverão partilhar dos mesmos princípios defendidos pela União Europeia.

O Tratado Reformador estipulou alguns outros princípios, mais condizentes com a nova realidade na qual a UE busca se firmar como agente internacional e inovando no conjunto apresentado pelos tratados anteriores. A partir deste momento, a UE também se compromete a auxiliar o desenvolvimento sustentável econômico, social e

ambiental em países em desenvolvimento, determinando como um dos seus principais objetivos a erradicação da pobreza, considerada uma das principais causas de insegurança;⁴⁹ eliminar os obstáculos ao comércio internacional, estimulando a integração de todos os países ao sistema econômico-financeiro mundial e promovendo o liberalismo econômico; contribuir para a preservação e melhoria de instrumentos internacionais para a conservação e gestão sustentável de recursos naturais em escala mundial; desenvolver ações de assistência humanitária voltadas para populações afetadas por catástrofes naturais ou de origem humana; promover um sistema multilateral reforçado de cooperação para estimular a boa governança em âmbito mundial (TUE B, art. 21).

Os princípios e objetivos da União Europeia enunciados anteriormente são a base para a identificação pelo Conselho Europeu dos interesses e objetivos estratégicos da UE, deliberando com base no critério da unanimidade por consenso, por iniciativa própria ou mediante propostas do ARUNEPS. O Conselho Europeu também pode deliberar sobre propostas da Comissão, mas esta não tem competência para propor políticas no domínio da PESC, apenas no restante dos domínios da ação externa da União (TUE B, art. 22).

A competência da UE sobre a ação externa envolve não apenas a definição de políticas comuns em matéria de segurança e política externa, mas também a definição gradual de uma política comum de defesa. No exercício destas funções, os Estados membros deverão apoiar sem reservas a PESC “num espírito de lealdade e de solidariedade mútua”, respeitando as ações da UE neste domínio. Quando houver divergências de opinião, os países membros deverão concertar entre si para desenvolver ações que reforcem a “solidariedade política mútua”, evitando empreender ações contrárias aos interesses da UE, capazes de prejudicar a sua eficácia enquanto agente internacional (TUE B, art. 24).

O Tratado Reformador inovou mais uma vez ao criar o Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE), o qual desempenha a função de apoio às funções do ARUNEPS, trabalhando em colaboração com os serviços diplomáticos dos Estados membros. O SEAE é composto por funcionários do Secretariado Geral do Conselho e da Comissão,

⁴⁹ Vide o tópico sobre segurança humana, no capítulo anterior.

além de indivíduos destacados dos serviços diplomáticos de países membros, escolhidos por mérito e distribuição geográfica (TUE B, art. 27). Em 2009, o Conselho Europeu definiu as diretrizes para o SEAE, informando que este deverá velar pela coerência e coordenação da ação externa da União, elaborar propostas para a sua condução e implementá-las após a aprovação do Conselho. Deverá também prestar assistência ao presidente do Conselho Europeu e à Comissão, no que tange à política externa, e garantir a estreita cooperação entre os países membros. O orçamento do SEAE será proposto e executado pelo ARUNEPS, possuindo autonomia orçamentária e de gestão de recursos humanos, com seção própria no orçamento da União. O SEAE incorpora as delegações enviadas pela Comissão, que passam a estar submetidas à autoridade do SEAE e do ARUNEPS.

Eventos internacionais que reclamem um posicionamento da UE serão objeto de deliberação por parte do Conselho, que definirá a posição a ser adotada pela União, em caráter vinculativo para todos os Estados membros. A decisão só poderá ser contestada em caso de “dificuldades importantes na execução de uma decisão”, situação na qual os Estados membros poderão submeter a questão ao Conselho, o qual buscará a solução adequada para o pleito.

O Tratado Reformador também alterou o mecanismo de votação em matéria de política externa e de segurança no Conselho Europeu. Antes, o critério exigido era o da unanimidade, situação na qual a abstenção de um dos países membros equivalia à negativa da decisão; a unanimidade por consenso aceita a abstenção como votos em branco, não sendo contados como negativos ou positivos. Os membros que se abstiverem sequer são obrigados a aplicarem a decisão tomada, bastando expedir uma declaração informando que não a reconhece como obrigação para si; no entanto, deverá aceitar a sua obrigatoriedade para o resto da União Europeia e abster-se de desempenhar quaisquer atos que entrem em choque com a referida decisão, dificultando ou impedindo a sua execução. Abstenções individuais não invalidam a decisão, exceto se o seu número for igual ou maior a um terço dos Estados membros e o equivalente a um terço de toda a população da União Europeia (TUE B, art. 31). Ao Conselho, entretanto, é reservado o critério de maioria qualificada sempre que suas decisões se reportarem a decisões tomadas anteriormente pelo Conselho Europeu ou por maioria simples em questões processuais.

Em busca de harmonizar as relações entre as próprias instituições comunitárias, o Tratado Reformador estabeleceu que o ARUNEPS deverá consultar regularmente o Parlamento Europeu acerca dos principais aspectos e posições fundamentais da PESC e da PCSD, informando o Parlamento sobre a evolução destas políticas (TUE B, art. 36). Desse modo, o Tratado Reformador buscou atacar também o problema da legitimidade e representatividade democrática, considerando as opiniões dos representantes imediatos do povo, os membros do Parlamento, na definição de suas políticas. O Parlamento poderá, ainda, questionar o Conselho e o ARUNEPS quanto ao desenvolvimento destas políticas, oferecendo recomendações e realizando debates regulares, duas vezes ao ano, sobre a matéria.

O Tratado criou ainda, um Comitê Político e de Segurança (CPS) com a função de acompanhar a situação internacional nos domínios de ação da política externa e de segurança comum, contribuindo para a definição das políticas por meio de pareceres emitidos ao Conselho por iniciativa própria ou solicitação do Conselho ou do ARUNEPS, e para o acompanhamento da execução destas políticas. É sua responsabilidade, ainda, administrar as operações de gestão de crises sob a tutela do PCSD (TUE B, art. 38).

Finalmente, quanto às disposições orçamentárias, o Tratado Reformador estipulou que as despesas oriundas do desenvolvimento e aplicação da PESC serão incluídas no orçamento da União, exceto no caso das operações vinculadas à PCSD, cujas despesas restarão a cargo dos Estados membros, repartidas de acordo com as capacidades financeiras de cada um mediante o critério da proporcionalidade, excluindo aqueles que tiverem se eximido formalmente de contribuir para o custeamento das ações em discussão. Há, no tratado, a previsão de criar um fundo especial de lançamento das operações no domínio da PCSD, sob proposta do ARUNEPS, votado pelo Conselho, estabelecendo regras próprias de financiamento, gestão e controle. O objetivo deste fundo de lançamento é custear as operações no âmbito da PCSD que, devido a situações emergenciais, não possam ser imputadas ao orçamento geral da União. Neste caso, mediante autorização e condicionado a relatórios posteriores sobre a utilização do fundo, o ARUNEPS poderá ser autorizado pelo Conselho a utilizá-lo (TUE B, art. 41).

2.4.2. A Política Comum de Segurança e Defesa

A Política Europeia de Segurança e Defesa muda de nome e passa a se chamar Política Comum de Segurança e Defesa, integrando a PESC e assegurando à UE, como definido pelo Tratado Reformador (TUE B, art. 42), a capacidade operacional por meio de instrumentos civis e militares para atuar no exterior realizando missões de manutenção da paz, prevenção de conflitos e apoio à segurança internacional. Em qualquer tipo de missão, a PCSD deve estar sempre atenta aos princípios defendidos pela Carta das Nações Unidas e ser realizada com as capacidades fornecidas pelos Estados membros e estas, no caso específico das militares, deverão “melhorar progressivamente”, com o objetivo de executarem apropriadamente as necessidades de uma política comum de defesa na União Europeia.

Neste sentido, a Agência Europeia de Defesa (AED), criada em 2004 para servir de instrumento da execução da PESC, foi incorporada ao TUE pelo Tratado Reformador com a missão de prestar apoio ao Conselho Europeu e aos Estados Membros em seu esforço para melhorar as capacidades de defesa da UE no desenvolvimento da PCSD; este apoio enfoca, principalmente, a cooperação como forma de reduzir os custos associados à defesa (EDA, 2012a). Chefiada pelo ARUNEPS e por um conselho composto dos Ministros de Defesa dos países membros, a AED é a única agência cuja base legal encontra-se prevista nos tratados constitutivos da UE, até então prerrogativa das instituições; todas as demais agências são previstas apenas na legislação comunitária derivada.

A AED engloba todos os membros da União Europeia, salvo pela Dinamarca, e suas funções cobrem o desenvolvimento de capacidades de defesa, a promoção de pesquisas em tecnologias de defesa, cooperação em armamentos e criação de um mercado europeu de equipamentos militares. As quatro funções operam de forma integrada, de modo que a AED pode agir simultaneamente sobre a oferta e a demanda de equipamentos relacionados à área de defesa na Europa, ampliando a sua capacidade de controle sobre os instrumentos utilizados em conflitos armados (EDA, 2012b).

A Agência Europeia de Defesa é o lugar onde a cooperação europeia para a defesa toma forma, integrando todos os atores relevantes, internos ou externos à UE, dentre os quais se podem citar outros órgãos da União Europeia e organizações

intergovernamentais como a OTAN. No caso desta última, há uma parceria estratégica estabelecida com a União Europeia para a gestão de crises, facilitada pela existência de 21 membros em comum entre as organizações, número que representa quase 80% dos membros da UE. A aproximação entre as organizações existe desde 2001, tendo a UE importante papel na nova concepção estratégica da OTAN, reforçado com a criação de uma estrutura de cooperação na área de defesa na UE pelo Tratado de Lisboa – a PCSD –, facilitando ainda mais as ações conjuntas entre elas (NATO, 2012b).

A aliança entre a OTAN e a UE tem resultado na atuação de forma destacada em um amplo conjunto de áreas, como o desenvolvimento de capacidades de defesa, em ações contra o terrorismo, contra a proliferação de armas de destruição massiva, no aperfeiçoamento de defesas contra ataques cibernéticos e em medidas de melhoria da segurança energética. Além disso, a parceria estratégica entre a União Europeia e a OTAN tem conduzido as organizações em ações militares conjuntas, a exemplo das numerosas crises na região dos Balcãs – Macedônia, Bósnia-Herzegovina e Kosovo –, no Afeganistão, no Sudão e em ações antipirataria no litoral da Somália.

Duas outras agências além da AED desempenham funções de apoio à execução da PCSD. A primeira delas, o Centro de Satélites da União Europeia (CSUE), tem como objetivo prestar apoio em processos decisórios da organização através do provimento de análises de imagens de satélites e dados relacionados à PCSD e à Política Externa e de Segurança Comum (PESC). Fundado em 1992 e passando a fazer parte da UE apenas em 2002, o CSUE presta suporte direto a ações operacionais e, como única agência da UE a operar neste campo, relativas a questões espaciais (SATCEN, 2012a).

As áreas prioritárias de ação do CSUE derivam diretamente da Estratégia Europeia de Segurança (EES) e incluem o monitoramento de conflitos regionais, a emergência de Estados fracassados, o combate ao crime organizado, ao terrorismo e à proliferação de armas de destruição massiva. Neste sentido, o CSUE atua tanto em missões militares e de assistência humanitária quanto como um mecanismo de apoio à prevenção de conflitos e crises humanitárias (SATCEN, 2012b). Suas ações podem ser direcionadas ao auxílio a países membros e instituições da UE, a países específicos que não são membros da organização, mas mantêm uma relação próxima com a mesma, e os candidatos a membros da UE, além da ONU, especialmente em missões de paz (SATCEN, 2012c).

A terceira e última agência, o Instituto de Segurança e Defesa Europeia (ISDE), foi criada em 2005 e é organizada como uma rede de trabalho entre institutos acadêmicos dos Estados membros da União Europeia e algumas de suas instituições dedicadas à matéria da segurança e defesa e o Instituto da União Europeia para Estudos de Segurança.⁵⁰ Sua missão compreende o treinamento na PCSD em âmbito estratégico, desenvolvendo uma cultura europeia de segurança a partir do cumprimento dos seus cinco objetivos: a) desenvolver e promover um entendimento comum da PCSD entre funcionários civis e militares; b) identificar e disseminar, a partir de suas atividades de treinamento, as melhores práticas em todas as áreas da PCSD; c) aprimorar a cultura de segurança europeia na PCSD; d) prover funcionários familiarizados com as políticas, instituições e procedimentos da UE em matéria de segurança às instituições europeias e governos dos Estados; e) auxiliar na promoção de relações profissionais e redes de contatos entre os participantes em treinamento (ESDC, 2012).

Embora sejam voltados, a princípio, para o treinamento de funcionários das instituições europeias e de governos dos países membros da UE, alguns cursos do treinamento provido pelo ISDE são abertos à participação países não membros da União e outras organizações internacionais. Desse modo, o ISDE busca contribuir não apenas para a construção de uma cultura europeia de segurança, mas também para a construção de uma cultura global de segurança.

A PCSD é uma política comum aos Estados membros enquanto participantes da UE, mas não é a única política de segurança e defesa no continente; conforme se lê no art. 42 do TUE consolidado, os países membros mantêm as suas políticas de segurança e defesa, bem como são mantidas as relações com a OTAN, sem prejuízo decorrente da implementação da PCSD.

Decisões no âmbito da PCSD, incluindo aquelas que se referem à realização de missões civis ou militares, são tomadas pelo Conselho em deliberação por unanimidade, mediante proposta do ARUNEPS ou de um Estado membro (TUE B, art. 42). A missão, por seu turno, poderá ser confiada a um grupo específico de países

⁵⁰ Mais uma agência da União Europeia, não está relacionada entre as três agências dedicadas à matéria por ser de natureza estritamente acadêmica e não ser devotada exclusivamente à segurança e defesa. O Instituto da União Europeia para Estudos de Segurança promove pesquisas sobre a PESC, estabelecendo fóruns de debates e produzindo análises e previsões para o Alto Representante da União para Negócios Estrangeiros e Políticas de Segurança.

membros da UE, desde que estes disponham das capacidades necessárias e manifestem expressamente o desejo de fazê-lo, realizando a gestão da missão em conjunto com o ARUNEPS. Neste caso, relatórios periódicos informando a fase de execução da missão, seu andamento e resultados ou alterações necessárias aos objetivos, duração e mandato da missão serão emitidos para o Conselho, o qual deliberará no que for necessário (TUE B, art. 44).

A participação constante de países membros com elevado potencial para a execução de missões consideradas mais exigentes poderá gerar uma cooperação estruturada permanente no âmbito da UE, desde que se manifestem deliberadamente sobre isto ao Conselho e ao ARUNEPS, subscrevendo suas capacidades militares. O Conselho informará, em até três meses, os membros aprovados para compor a cooperação estruturada permanente. Novos membros poderão ser acrescentados posteriormente, desde que sigam o mesmo procedimento de notificação ao Conselho e ao ARUNEPS e sejam aprovados por votação em maioria qualificada no Conselho, mediante consulta ao ARUNEPS e participando da votação apenas os membros do Conselho que integram a cooperação estruturada permanente. Se qualquer Estado membro desta não preencher, em algum momento, os critérios necessários para a sua participação neste mecanismo, poderá ter a sua participação suspensa até que a questão seja sanada, em votação do Conselho exclusivamente pelos Estados que participam do mecanismo. Da mesma forma que exige à entrada, um Estado que desejar não participar mais da cooperação estruturada permanente deve notificar formalmente o Conselho de sua decisão (TUE B, art. 46).

O Tratado Reformador também procedeu à incorporação no direito comunitário originário da cláusula de defesa mútua prevista na União da Europa Ocidental, estipulando que:

7. Se um Estado-Membro vier a ser alvo de agressão armada no seu território, os outros Estados Membros devem prestar-lhe auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance, em conformidade com o artigo 51º da Carta das Nações Unidas. Tal não afeta o carácter específico da política de segurança e defesa de determinados Estados-Membros.

Os compromissos e a cooperação neste domínio respeitam os compromissos assumidos no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte, que, para os Estados que são membros desta organização, continua a ser o fundamento da sua defesa coletiva e a instância apropriada para concretizá-la (TUE B, art. 42, item 7).

O rol de ações possíveis no âmbito da PCSD é bastante amplo. O art. 43 do TUE pós Tratado Reformador enuncia as ações conjuntas que podem ser realizadas, sempre mediante decisão do Conselho e coordenadas pelo ARUNEPS e pelo CPS:

1. As missões referidas no n.º 1 do artigo 42º, nas quais a União pode utilizar meios civis e militares, incluem as ações conjuntas em matéria de desarmamento, as missões humanitárias e de evacuação, as missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, as missões de prevenção de conflitos e de manutenção da paz, as missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo as missões de restabelecimento da paz e as operações de estabilização no termo dos conflitos. Todas estas missões podem contribuir para a luta contra o terrorismo, inclusive mediante o apoio prestado a países terceiros para combater o terrorismo no respectivo território.

A PCSD é, efetivamente, o instrumento através do qual a União Europeia preenche o seu caráter de agente internacional. Se antes, através do pilar comunitário, a UE desenvolvia ações externas no domínio econômico, a trajetória da PESD até se consolidar em uma Política Comum de Segurança e Defesa envolve um projeto político mais ambicioso da União Europeia, de ser reconhecida como uma entidade *sui generis*, composta de Estados, mas que é mais do que uma organização internacional nos moldes tradicionais por possuir instituições supranacionais que efetivamente substituem ou complementam políticas outrora desenvolvidas exclusivamente no âmbito nacional. Ampliar a sua ação externa para o domínio político-militar, unindo os países membros sob uma política comum, reforça a estrutura de regimes internacionais existentes e abarca também o reconhecimento de uma identidade comum, a identidade europeia.

Sobre o reforço de regimes internacionais, é oportuno mencionar que a UE funciona como um aglomerado de regimes internacionais, produzindo legislação comunitária sobre várias áreas, chamadas no jargão comunitário de domínios de intervenção. A teoria dos regimes internacionais consideraria cada um destes domínios de intervenção como um regime internacional, com seus próprios princípios e regras de funcionamento. Cabe aqui, menção mais detida sobre os regimes internacionais, no próximo subtópico.

Antes disso, porém, é válido afirmar que o processo gradativo de desenvolvimento dessa identidade europeia pode ser observado ao longo das inovações pontuais rumo à PCSD trazida pelo Tratado de Lisboa. Se o processo como um todo pode ser observado e explicado pontualmente por teorias da integração precedentes, o construtivismo, ao focar nas ideias e formação de identidades, oferece uma explicação

mais razoável sobre a construção de uma identidade europeia a partir da formulação de uma política comum de segurança e defesa. Portanto, será explorado em outro subtópico, adiante.

2.4.2.1. Regimes internacionais

John G. Ruggie foi o primeiro teórico a definir o conceito de regimes internacionais. Em *International responses to technology: concepts and trends* (RUGGIE, 1975), o autor parte da análise sobre como a internacionalização e interdependência de temas como tecnologia, ecologia, política e economia permitem que alterações em uma destas áreas repercutam sobre as outras. A análise enfatiza as consequências do desenvolvimento tecnológico para a atuação de organizações internacionais⁵¹ e a relativização de sua capacidade de administrá-los. Surge, dessa forma, a necessidade de reestruturar as instituições internacionais de maneira que elas passem a compreender as novas estruturas do sistema internacional, afetadas pelo desenvolvimento da ciência e tecnologia.

Neste estudo, Ruggie busca analisar padrões comportamentais resultantes de expectativas mútuas dos atores internacionais envolvidos em determinada situação, derivados do processo de institucionalização. Na análise da reação coletiva dos atores internacionais frente ao desenvolvimento da ciência e tecnologia, o autor identifica três graus de institucionalização, em escala crescente

- a) comunidades epistêmicas, como estruturas puramente cognitivas, as quais consistem de papéis inter-relacionados acerca de um episteme, ou seja, uma visão dominante da realidade social, formada por símbolos e referências compartilhadas, expectativas mútuas e previsibilidade de intenções;
- b) regimes internacionais, como conjuntos de expectativas mútuas, normas, regulações e planos acordados, combinados com esforços organizacionais e comprometimento financeiro;

⁵¹ Ruggie (1975) as define como o resultado da interseção de dois fatores determinantes. Primeiro, o resultado da tensão entre ciência, influenciada por conhecimentos compartilhados de relações de causa-efeito, e política, influenciada por normas, prioridades e capacidades disponíveis, que define as situações criadas pelo desenvolvimento da ciência. Segundo, o conflito entre a necessidade dos Estados de reagirem coletivamente a problemas e oportunidades contidas nestas situações e o desejo de manter a autonomia quando agindo coletivamente, definem como será a reação a determinada situação.

c) organizações internacionais, instituições formais que operam em torno dos propósitos, instrumentalidades e funções dos regimes aos quais servem. Elas constituem o grau de institucionalização mais avançado, por representar os principais atores e características do sistema internacional, e atuam de três maneiras distintas: pelo planejamento e definição das estruturas do regime, enquanto o processo decisório e a implementação das decisões são realizados por Estados membros; pelo planejamento e processo decisório executados pela organização, enquanto a execução daquilo que foi decidido é executado por seus membros; terceiro, como organizações autônomas plenamente responsáveis pelo planejamento, pelas decisões e pela implementação destas em favor do regime internacional.

A maior contribuição de Ruggie neste texto é a sua definição de regimes internacionais, exposta no item B, acima, e sua elaboração pioneira do que seriam estes regimes internacionais. Para ele, os regimes internacionais possuem três objetivos centrais: adquirir novas capacidades, tornar mais eficiente o uso de capacidades já adquiridas e lidar com as consequências de sua utilização.

Anos mais tarde, Stephen D. Krasner (1983) elaborou o conceito que veio a ser o mais conhecido e utilizado sobre regimes internacionais:

(...) conjuntos de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos decisórios sobre os quais convergem as expectativas dos atores em uma determinada área das relações internacionais. Princípios são crenças sobre fatos, causalidades e retitude. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e de obrigações. As regras são prescrições ou proscições específicas para a ação. Os procedimentos decisórios são práticas para formular e implementar a ação coletiva (KRASNER, 1983, p. 2).

Krasner (1983, p. 3), em sua detalhada explicação sobre o conceito, aponta uma hierarquia entre os elementos formuladores dos regimes, e enfatiza a necessidade de se distinguir entre princípios e normas e entre regras e procedimentos decisórios. Princípios e normas são os pilares de um regime internacional. Dessa maneira, alterações importantes nestes fatores levam a mudanças no próprio regime. Se normas e princípios são abandonados, há a substituição ou extinção do regime que compunham. Já mudanças em regras e procedimentos decisórios geram alterações nos próprios regimes, considerando que princípios e normas permaneceram inalterados. Por

exemplo, o aumento do financiamento a bancos privados na década de 1970 indicou uma mudança nas regras do regime, mas nenhuma alteração fundamental nele. A norma do regime continuou sendo que o acesso ao financiamento da balança de pagamentos deveria ser controlado e condicionado ao comportamento do país que toma o empréstimo.

Uma das principais preocupações de Krasner (1983, p. 5) foi provar a importância dos regimes para o desenvolvimento das relações internacionais e para o aprofundamento dos laços institucionais no sistema internacional. Em sua análise, o autor parte da concepção de que regimes são variáveis intervenientes⁵² posicionadas entre fatores causais básicos e comportamentos e resultados. Apesar de não haver consenso entre os teóricos sobre a real importância dos regimes internacionais, é certo que o conceito foi inovador para o campo e provocou reações sobre a academia de Relações Internacionais. Se alguns autores começaram a utilizar o conceito de modo irrestrito (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 1997), outros criticaram duramente o conceito quanto à sua aplicabilidade e real utilidade para explicar problemas de Relações Internacionais (STRANGE, 1983).

Strange considera o conceito de regimes internacionais nocivo por ofuscar as reais variáveis responsáveis por alterações no comportamento de Estados no sistema internacional, nas relações de interesse e poder. Os regimes não são suficientemente fortes para se sustentarem frente a mudanças nas relações de poder e percepções de interesses dos Estados, e por isso têm pouco impacto nas relações internacionais. Esta abordagem estrutural do sistema internacional considera que os atores, aqui entendidos como indivíduos, classes, empresas e Estados, atuam em um sistema definido por seus próprios interesses, poder e interações, onde há pouco ou nenhum espaço para a influência de princípios, normas, regras e procedimentos decisórios no comportamento de cada um. Comportamento é apenas uma função da distribuição de poder entre cada Estado e da posição que ocupam no sistema internacional; regimes, portanto, não têm nenhum impacto independente sobre a coordenação de comportamentos.

⁵² Krasner (1983) parte do princípio que regimes são variáveis intervenientes por não surgirem involuntariamente e não serem o fim das relações causais. Nesta tese se adota a concepção de Krasner de que, a partir do momento em que são formados, os regimes afetam comportamentos e resultados.

A segunda abordagem de regimes é a estrutural modificada, a qual parte da tradicional perspectiva realista de um sistema anárquico composto de Estados em busca da realização de seus interesses próprios e da maximização de seu poder. A função dos regimes internacionais é a de coordenar comportamentos dos Estados para que alcancem determinados resultados em temas específicos da agenda internacional; os regimes importam quando os resultados almejados não podem ser alcançados através de ações individuais e descoordenadas.

Entretanto, regimes não são relevantes caso a situação seja de soma zero,⁵³ na qual os Estados atuam com o intuito de aumentar a diferença entre seu poder e o dos outros. Os regimes só serão úteis se forem executados sob condições restritas, ou seja, se a decisão individual resultar em condições subótimas, regimes serão significativos. Caso haja uma ligação direta entre as variáveis e o comportamento resultante, os regimes não serão importantes ou necessários para coordenar comportamentos.

A terceira abordagem sobre regimes apresentada por Krasner é a tradição grociana,⁵⁴ para a qual:

(...) regimes existem em todas as áreas das relações internacionais, mesmo naquelas, como as disputas de poder, vistas como exemplos clássicos de anarquia. Estadistas quase sempre se veem tangidos por princípios, normas e regras que prescrevem e proíbem formas de comportamento (PUCHALA; HOPKINS, 1983, p. 86).

O conceito de regime, de acordo com os teóricos que representam esta abordagem, vai além da perspectiva realista, devido à complexidade e interdependência crescentes do sistema internacional. Os atores não são mais apenas os Estados soberanos e passam a compreender também as elites, que desenvolvem laços nacionais e transnacionais, atuando com base em regras, normas e princípios que transcendem fronteiras nacionais. Para os grocianos, os regimes internacionais são parte fundamental de qualquer interação humana.

Ao longo da década de 1980, a literatura sobre regimes internacionais cresceu em quantidade e, naturalmente, surgiram redefinições conceituais, uma delas

⁵³ O conceito de soma zero é oriundo da teoria dos jogos e caracteriza uma situação na qual as preferências das partes envolvidas quanto às alternativas de uma situação são necessariamente opostas, e os ganhos de um ator correspondem à perdas para os outros. Em outras palavras, um jogo de soma zero é um jogo no qual o que um ator recebe é diretamente proporcional ao que o outro perde.

⁵⁴ A abordagem da tradição grociana se relaciona a Hugo Grotius, importante jurista responsável, junto com outros indivíduos de renome, pela definição do Direito Internacional contemporâneo.

promovidas por Keohane (1984), a qual parte da análise de regimes internacionais como instituições para analisar as relações de cooperação e conflito entre os Estados. O autor definiu regimes como “instituições com regras explícitas, aceitas consensualmente pelos Estados, que se referem a conjuntos particulares de questões nas relações internacionais” (1989, p. 4). Neste caso, Keohane reduziu o complexo aparato de princípios, normas, regras e procedimentos apenas às regras formais e, portanto, vinculada à tradição neoinstitucionalista da escolha racional vista no capítulo anterior.

Ao analisar a definição de Krasner, Keohane demonstrou que os conceitos de normas, regras, princípios e procedimentos decisórios não são claros. As normas devem ser entendidas como padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. Os princípios, por sua vez, definem os objetivos gerais que aqueles membros devem perseguir. As regras indicam mais especificamente os direitos e obrigações dos membros, enquanto procedimentos decisórios se referem às maneiras pelas quais é possível instalar um regime e alterar as suas regras (KEOHANE, 1984).

Em termos gerais, regimes correspondem aos temas da agenda internacional que precisam ser tratados de maneira coordenada por criar uma intensa ligação entre Estados, arranjos motivados por relações de interesse estatal desenvolvidas em um sistema anárquico. Dessa forma, regimes serão determinados por interesses dos Estados, que agem de maneira egoísta e racional. No entanto, as percepções de interesse dos Estados também sofrem influência das atividades desenvolvidas por regimes internacionais, visto que os interesses refletem dois fatores: as expectativas dos atores quanto aos resultados esperados em determinada situação e seus valores fundamentais.

Já no final da década de 1980, Oran Young (1989, p. 103) oferece outro conceito de regimes internacionais, segundo o qual regimes são “artefatos humanos caracterizados por um conjunto de regularidades comportamentais e expectativas convergentes entre os seus membros”. A abordagem de Young (1989) sobre regimes internacionais é especialmente interessante por fazer uma análise sobre como essas instituições atuarão efetivamente na resolução de problemas sem que haja, no sistema internacional, uma autoridade capaz de fazer cumprir suas regras através de mecanismos de imposição. Para analisar o que considera a mais importante fraqueza dos regimes internacionais, Young (1989) parte de duas premissas: a) a ausência de instituições capazes de forçar o cumprimento de obrigações internacionais através da

resolução compulsória de disputas entre os Estados é o calcanhar de Aquiles de disputas internacionais legais; b) quanto mais complexo o acordo, maior será a punição necessária para dar-lhe apoio. Young (1989) focaliza o papel e as fontes de compromisso em relação às questões internacionais que resultam na formação e operação dos regimes internacionais. A importância da imposição de suas regras para o pleno funcionamento de regimes internacionais repousa sobre três proposições: efetividade requer compromisso; compromisso requer poder efetivo de imposição; o poder efetivo de imposição requer um governo ou forma de autoridade capaz de impor regras e disposta a fazê-lo em um regime.

Com a recente tendência das relações internacionais à valorização das instituições e dos problemas de ação coletiva, as abordagens sobre regimes internacionais passaram a enfatizar o caráter regulatório desses regimes, no sentido de que os membros devem adequar seus comportamentos a regras ou prescrições específicas de comportamento. Cria-se, portanto, uma expectativa de comportamento dos membros do regime em relação a situações bem definidas e recorrentes nas relações internacionais. Os regimes não têm apenas a tarefa de regulamentar comportamentos e situações. Eles podem ser de caráter procedimental – quando estabelecem mecanismos que permitem que um grupo de atores internacionais chegue a um consenso quanto a situações eventuais e imprevistas pelos membros de um regime –, programático – quando desenvolvem e implantam projetos entre membros em situações nas quais um desses membros não poderia atuar sozinho – e generativo – caracterizados pela elaboração de atividades coordenadas que geram uma nova maneira de lidar com problemas comuns. É difícil caracterizar o regime de segurança e defesa comum na União Europeia de modo hermético em apenas um desses tipos; de fato, a PCSD desempenha as quatro funções, o que a torna ainda mais forte enquanto regime internacional de segurança e defesa restrito aos membros da União Europeia.

A preocupação com compromisso e imposição é questão central e determinante apenas para regimes regulatórios. Para os outros, figura como questão periférica. A maior preocupação de regimes procedimentais está na capacidade de as instituições internacionais promoverem decisões coletivas que os membros aceitarão e executarão em suas próprias jurisdições. Já os regimes programáticos, têm como principal desafio a persuasão dos participantes no sentido de criar um aparato

organizacional necessário para implantar projetos comuns e criar recursos. Regimes generativos, por sua vez, se preocupam com a promoção e difusão de novas maneiras de pensar as questões internacionais.

Os regimes regulatórios apresentam uma variação da tolerância à violação de suas regras e proscricções de comportamento, sem que corram o risco de perderem efetividade. Apesar de existirem casos nos quais é necessário atingir um nível total de compromisso com as regras e proscricções de um regime, são mais comuns os casos de regimes que toleram certo grau de violação a seus elementos estruturadores sem que prejudiquem a execução de suas funções.

O grau de tolerância à violação varia de caso para caso. Há situações nas quais uma conformidade total das ações dos membros às regras de um regime é essencial para o seu bom funcionamento. Nesses casos, mesmo uma única violação será considerada intolerável e pode resultar em reações que levem instituições ao colapso, como, por exemplo, a violação de regras que proíbam o uso de armas químicas e nucleares. Por outro lado, são mais comuns os casos em que violações a regimes não são causa de grande preocupação quanto às consequências que deflagrarão no sistema, como violações a regimes comerciais que versam sobre protecionismo econômico e barreiras tarifárias. Estas violações são facilmente monitoradas e os resultados podem ser negociados entre os membros do regime e o ator que executou a violação.

Apesar de existir uma variação aceitável da violação às regras de um regime, Young (1989) define pontos críticos, nos quais o nível de violação ao compromisso com os regimes passa a ser intolerável. É essencial que os pontos críticos do grau de conformidade do comportamento dos membros de um regime às suas regras sejam identificados para que os incidentes de violação permaneçam dentro da escala de tolerância de cada caso específico.

Quanto à efetividade e à necessidade de imposição dos regimes, Young (1989) relaciona o compromisso com as regras ao poder de um regime de fazê-las cumprir. O argumento do autor deixa claro que a conformidade dos membros às regras de um regime não depende, exclusivamente, do poder de imposição que esse regime terá em relação a possíveis violações das prescrições e proscricções de comportamento dos participantes. Neste sentido, Young analisa convenções sociais para embasar seu

argumento, considerando que arranjos regulatórios geram pouco, ou nenhum, incentivo para seus membros violarem suas regras. Essa condição, resultado do surgimento de um ponto de equilíbrio ou do entendimento de que se agirem unilateralmente não alcançarão bons resultados, facilita o compromisso dos membros com um regime e torna irrelevante a necessidade da instituição impor sanções. Em tese, os participantes não desenvolveriam o interesse de violar a coordenação de comportamentos estabelecida entre eles. As convenções sociais, por sua vez, refletem as preferências daqueles que lideraram o desenvolvimento do tema e demonstram que não há nenhum benefício em violá-las unilateralmente. Por isso, não há necessidade de se utilizar a ameaça da imposição para garantir o compromisso dos membros com arranjos regulatórios deste tipo.

As regras são o foco da abordagem de Young e merecem ser estudadas em suas estruturas. Existem duas maneiras de regras persuadirem os que estão sujeitos a elas a permanecerem em conformidade com o que prescrevem. Regras podem ser caracterizadas por punições contingentes, nas quais os membros se comprometem a não violá-las para não serem expostos como violadores nem serem submetidos a sanções impostas por agentes autorizados. Outras regras se classificam como recompensas contingentes, ou seja, para conseguir determinado benefício, como uma licença, por exemplo, é necessário que se prove aptidão para executar aquela tarefa. Ao se pensar em regras, é natural pensar no caso clássico de regras de punições contingentes que demonstram a necessidade do poder de impor sanções quando violações ocorrerem. Já no segundo caso, não é necessário haver um poder de imposição. É suficiente que o administrador da regra retenha ou suspenda o benefício concedido em virtude do compromisso com a não violação.

Young atribui os problemas de compromisso dos membros de regimes com as regras a questões de gerenciamento em detrimento do poder de impor sanções que garantam a conformidade do comportamento dos seus participantes. Dessa forma, o grau de compromisso com regras internacionais pode ser melhorado através de medidas gerenciais, como o esforço em aumentar a capacidade de compromisso de um Estado com as regras ou através da reformulação de regras de forma que sua interpretação esteja livre de ambiguidades ou questionamentos pelos participantes do regime. A visão tradicional das violações do compromisso com regras internacionais

retrata esta não conformidade como resultado de violações voluntárias de atores competentes e racionais que escolheram não manter seu compromisso com as regras, fazendo do poder de impor sanções a única maneira de lidar com o comportamento indesejado desses atores.

Recentemente, passou-se a entender os casos de não conformidade com as regras a partir do princípio de boa-fé dos atores internacionais. Ou seja, aqueles que quebram seus compromissos com as regras não o fazem de forma obstinada ou voluntariosa. A não conformidade dos membros com as regras internacionais pode ocorrer pelo fato de não terem capacidade ou não possuírem os recursos necessários para agirem sem que sacrifiquem outras prioridades ou como resultado de interpretações errôneas ou ambíguas dessas regras articuladas nos regimes internacionais. O direito internacional reconhece estas situações, quando confirmadas em tratado internacional, como causas de suspensão ou extinção de tratados, por mudança fundamental das circunstâncias ou impossibilidade superveniente de cumprimento do tratado (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2010).

A última seção da observação de Young (1989) demonstra como é possível impor regras de uma instituição sem que para isso seja necessário um governo. Apesar das formas não coercitivas de se construir um comportamento de compromisso com as regras internacionais, como abordado acima, existem situações nas quais a imposição é um fator imprescindível para o cumprimento do que é estabelecido pelos regimes. A questão essencial, diz respeito a como é possível, em um sistema reconhecidamente anárquico, que outros atores se utilizem de mecanismos de imposição e da atribuição de sanções para garantirem o cumprimento das regras.

O uso descentralizado de sanções no sistema internacional deve considerar a capacidade de agir de três diferentes atores: Estados, organizações internacionais e organizações não governamentais (ONG). As organizações internacionais não têm capacidade ou autoridade suficiente para usar adequadamente o poder de sancionar, de forma a garantir o compromisso dos Estados com as regras internacionais, devido ao seu caráter intergovernamental e à falta de autonomia; a situação poderia ser diferente no caso de instituições supranacionais sólidas como as que existem na União Europeia. No entanto, organizações criadas para administrar regimes internacionais podem impor medidas aos seus membros. Devido à capacidade limitada das organizações em impor

sanções, os Estados membros, não raro, assumem a responsabilidade de sancionar os atores faltosos para que o compromisso com as regras internacionais seja honrado.

Organizações não governamentais também tomam a iniciativa de implementar sanções contra aqueles que violam as regras internacionais. As ações podem se caracterizar de diversas maneiras: ações físicas e frequentemente ilegais, como o afundamento de barcos de pesca e comerciais, o incentivo ao boicote a determinado produto, e a simples exposição na mídia mundial do comportamento do violador. Há alguns pontos que comprometem a atuação das organizações não governamentais na imposição de sanções: a falta de autoridade legítima para intervir; a não obrigação de diferenciação entre ações para promover o compromisso com as regras internacionais e ações para promover suas próprias metas; e o caráter difuso de suas campanhas, sobre as quais não se sabe exatamente quando tentam apenas dar visibilidade à organização para angariar fundos ou se estão, de fato, exercendo o papel de fiscalizadores do cumprimento de compromissos internacionais.

É costumeiro associar o conceito de regimes internacionais à ideia de que estas instituições são criadas para sanarem problemas do sistema internacional. A efetividade de um regime, portanto, é mensurada pelo sucesso de um regime na resolução do problema que motivou sua criação. No entanto, esta percepção parece ser limitada frente à complexidade dos regimes internacionais. Não raro, regimes são criados sem que haja um consenso quanto ao problema que deve sanar ou ao campo das relações internacionais que deve beneficiar, e sua finalidade não está restrita à resolução de um problema. Muitas vezes, mesmo que fracassando em pôr fim a determinada situação de conflito nas relações internacionais, o regime poderá não ser considerado sem efetividade. Sem ele, possivelmente, as discussões acerca do tema teriam se deteriorado e contribuído para o agravamento do problema. Regimes podem, de fato, apresentar uma estrutura desenvolvida quanto à operação de suas regras e apresentar um grau elevado de compromisso de seus membros para com a instituição, sem que cheguem à resolução dos problemas que motivaram a sua criação.

Assim, a efetividade de um regime deve ser analisada a partir das variações comportamentais dos atores em relação a um tema específico das relações internacionais que podem ser atribuídas ao funcionamento de um regime, e não a partir de sua capacidade de resolver problemas. Ou seja, a efetividade de um regime está

diretamente ligada às mudanças de comportamento que provoca em seus membros, o que o torna muito mais difícil de mensurar. Os efeitos de um regime variam, em uma análise reduzida de seus resultados, no desencorajamento da prática de medidas por atores que, caso não participassem de tal regime, o fariam; e do encorajamento de práticas que estes atores não adotariam caso não estivessem sob o aparato estrutural de um regime internacional.

Em busca de identificar as variáveis que influenciam a efetividade de um regime, Young (1989) analisa cinco pontos determinantes para o sucesso destas instituições: a estrutura do problema, os atributos do regime, as práticas sociais, as interações institucionais e o cenário mais amplo. Os problemas variam quanto ao nível de dificuldade que apresentam para que os regimes os solucionem. Apesar de se conhecer um maior grau de dificuldade que algumas estruturas apresentam, não há um índice genérico que se possa utilizar para classificar e comparar os problemas quanto à dificuldade que apresentam para serem solucionados.

Notadamente, problemas de colaboração são mais difíceis do que problemas de coordenação, pois diante da coordenação, os membros têm pouco ou nenhum incentivo para adotar uma postura diferente daquela esperada pelo regime. Por outro lado, situações nas quais está clara a atitude do sujeito quanto ao compromisso com os requerimentos de um regime são mais fáceis de lidar do que aquelas situações nas quais não há transparência sobre o comportamento do ator. A quantidade de atores envolvidos na situação em questão também se apresenta como uma variável diretamente proporcional ao grau de dificuldade de resolução do problema, ou seja, quanto maior o número de atores envolvidos, maiores serão as dificuldades encontradas pelo regime. Além disso, o incentivo à cooperação será mais enérgico se a relação entre os membros do regime tiver a expectativa de durar indefinidamente.

Com relação à estrutura dos problemas que motivam a criação de um regime, ainda há muito a ser estudado quanto aos seus atributos como variáveis de sua efetividade. Regimes não são atores e, por isso, não devem ser considerados como agentes que sucedem ou fracassam na execução de tarefas designadas por seus criadores. No entanto, os arranjos dos regimes padronizam os comportamentos daqueles sujeitos aos seus princípios, regras, normas e procedimentos decisórios. Uma característica da efetividade de um regime está no desenvolvimento de práticas sociais

em volta de seus arranjos institucionais. Um regime efetivo cria práticas que legitimam sua existência para os atores envolvidos, transformam suas regras em procedimento padrão de comportamento e criam uma comunidade de atores interessada no sucesso do regime e dispostos a observar o seu desempenho.

Elos institucionais entre regimes, que antes costumavam ser estudados de maneira isolada, constituem outra variável que afeta a efetividade dos regimes envolvidos. Há dois tipos de elos: um que liga regimes individuais e outros arranjos institucionais e opera no nível da sociedade internacional; e outro que se refere a regimes internacionais e arranjos institucionais operando em níveis menos elevados de organização social. A efetividade de um regime, por fim, deve ser analisada a partir de um contexto internacional mais amplo. Por exemplo, períodos de recessão ou de tensão política tendem a diminuir a capacidade de resolução de problemas dos regimes internacionais e não podem ser desprezados, sob o risco de uma análise equivocada acerca da sua efetividade.

As críticas de Susan Strange (1983)⁵⁵ ao conceito de regimes internacionais ajudaram a fundamentar as discussões sobre o conceito ao longo da década de 1980. Parte fundamental desta crítica é a ideia de que as “pessoas se referem a coisas diferentes ao falar sobre regimes internacionais” enquanto autores mais crédulos quanto à importância dessas instituições apontaram que os regimes internacionais não se constituíram sob um conceito único e preciso, o que respalda questionamentos quanto à capacidade de atuação dos regimes nas relações internacionais (YOUNG, 1989). Desde a definição de Krasner vários teóricos têm trabalhado com o objetivo de criar um consenso acerca de uma definição mais clara e específica do que são estas instituições.

Frente a tantas definições, há alguma melhor? Apesar de entender que a unanimidade conceitual dificilmente será atingida, o progresso do estudo de regimes internacionais não está ameaçado pelas diferenças substanciais entre as abordagens complexa de Krasner e direta de Keohane. Há outro questionamento importante, no que

⁵⁵ Strange (1983), no artigo *Cave! Hic dragones: a critique of regime analysis*, critica a teoria dos regimes internacionais em cinco pontos. Primeiro, aponta o estudo de regimes como uma reação temporária a eventos da realidade internacional do período do desenvolvimento do conceito e onde foi desenvolvida, no caso, em universidades americanas; segundo, Strange aponta para a imprecisão do conceito; terceiro, acredita que o conceito seja tendencioso por estar formado por valores que minam sua pretensão de universalidade; quarto, o conceito subestima o elemento dinâmico da mudança na política internacional; e quinto, a visão de uma realidade mais ampla do conceito é limitada por estar baseado em um paradigma estatocêntrico.

se refere às implicações da existência de um regime, seja ele entendido de forma simples ou complexa, nas relações internacionais. Sobre isso, há três posicionamentos que devem ser considerados, as abordagens comportamental, cognitiva e formal-legal.

A abordagem comportamental considera que instituições são “práticas que consistem de papéis reconhecidos e interligados por conjuntos de regras ou convenções que governem as relações entre os ocupantes destes papéis” (YOUNG, 1989, p. 5). A aplicação da abordagem comportamental às instituições internacionais implica no entendimento de que só se pode identificar a existência de regras em um regime se ele for capaz de padronizar comportamentos. Para Young (1989, p. 6) “instituições internacionais são instituições que governam as atividades dos membros da sociedade internacional”. Ou seja, a efetividade de uma regra depende do grau de compromisso dos comportamentos de seus membros às prescrições e proscricões definidas por ela. No entanto, o compromisso não precisa ser total para que um regime funcione e as regras não precisam estar formalmente definidas em um tratado ou acordo para que os membros de um regime coordenem suas políticas de modo a estarem circunscritos no padrão de comportamento definido por determinada regra.

A abordagem cognitiva sobre os elementos de um regime internacional enfatiza os significados implícitos de entendimentos compartilhados, e não o comportamento público do membro de um regime, como a abordagem comportamental. Mais importante do que o fato de uma regra ou norma terem sido violadas, segundo a análise cognitivista, é saber como se dará a interpretação do incidente de não compromisso por outros membros da comunidade de Estados e a quais reações de cunho comunicativo esse incidente dará vazão, a exemplo de justificativas e pedidos públicos de desculpas. A abordagem cognitivista é, também, criticada pelo fato de ser impossível se determinar quais são os entendimentos compartilhados. Não há uma maneira de se mensurar quão compartilhado é aquele entendimento ou expectativa, e não se pode delimitar quais agentes são determinantes nessa equação. Não há como definir um grau padrão de convergência de expectativas de um ator sobre uma área das relações internacionais que determine a existência, de fato, de um regime. Keohane critica a excessiva subjetividade desta abordagem, caracteristicamente construtivista.

A última das abordagens a serem discutidas nesta seção utiliza a definição de Keohane sobre regimes que os define em uma base mais formal, conceituando-os em

termos de regras explícitas acordadas entre atores sobre um tema específico das relações internacionais. A partir dessa definição, o autor nega a existência de regimes implícitos em favor de elementos formais que caracterizem estas instituições, apontando para a necessidade de analisar se o comportamento de um Estado é verdadeiramente constrangido por regras. Esta característica da abordagem comportamental que condiciona a existência de um regime à efetividade de suas regras vai de encontro à ordem natural de investigação científica na qual a descrição e a inferência descritiva precedem a explicação. Os estudantes de regimes correm o risco de ficarem sempre presos à primeira parte do processo de investigação, a identificação do fenômeno a ser estudado. Uma conceituação puramente formal de regimes como acordos explícitos em temas específicos também abre espaço para críticas. O fato de regras, promessas ou contratos estarem formalizados em um acordo não é suficiente para torná-los instituições formais. Apesar de acordos interestatais auxiliarem na formação de práticas que deverão ser seguidas por todos os membros, e, conseqüentemente, facilitarão a formação de instituições, não há nenhuma conexão lógica necessária entre acordos e instituições. Práticas formais pressupõem a existência de instituições, caso contrário seriam apenas comportamentos e a existência de instituições pressupõe que práticas sejam seguidas, ou não teriam importância alguma no sistema internacional.

Em mais de três décadas de estudos sobre regimes internacionais, várias teorias foram utilizadas para dar respostas a questões como quais os fatores determinantes para a criação de um regime? O que contribui para sua manutenção? O que determina o sucesso ou fracasso de um regime? As abordagens de regimes internacionais, de acordo com Hasenclever, Mayer e Rittberger (1997), podem ser categorizadas em três escolas de pensamento: realista, cujo foco está nas relações de poder; neoliberais, que baseiam sua análise em interesses; e os cognitivistas, cuja base analítica está centrada em identidades, comunicação e dinâmicas de conhecimento.⁵⁶

⁵⁶ Em sintonia com os autores, onze anos após a publicação de *Theories of international regimes*, Krasner reconheceu em entrevista a Peer Schouten (2008) que não fazia ideia do impacto que o conceito por ele traduzido na introdução a *International regimes* surtiria nas relações internacionais, afirmando que se fosse reescrever aquele texto, definiria os regimes internacionais segundo três concepções teóricas: construtivista, neoliberal e realista. Na primeira concepção, Krasner enfatizaria um tipo específico de regimes internacionais, os regimes de leis internacionais. A segunda implicaria em "princípios, normas, regras e procedimentos decisórios que resolvem problemas de falhas de mercado" e, por fim, a concepção realista defenderia que regimes são "princípios, normas e procedimentos decisórios que refletem os interesses dos Estados mais poderosos no sistema" (SCHOUTEN, 2008, p. 7).

Essas escolas de pensamento referem-se a ideias e teorias e são formadas a partir de contribuições que têm em comum determinadas abordagens sobre como se originam e funcionam os regimes internacionais.

O que diferencia as três escolas de pensamento é, principalmente, o grau de institucionalização atribuído aos regimes internacionais. Por instituições, entende-se o conceito amplo, segundo o qual elas não são apenas organizações formais, mas sim padrões de práticas sobre os quais as expectativas dos atores convergem (YOUNG, 1980, p. 337 *apud* KEOHANE, 1984, p. 8). Segundo Hasenclever, Mayer e Rittberger (1997), instituições podem ser classificadas quanto a dois aspectos: efetividade, indicando se seus membros se submetem às suas normas e regras e se a instituição atinge determinados objetivos. No caso específico de regimes internacionais, sua efetividade consiste na habilidade de fazer com que seus membros coordenem políticas e padronizem comportamentos em relação a determinado tema das relações internacionais; e robustez, indicando a capacidade de uma instituição manter suas características essenciais e sua capacidade de agir mesmo quando há mudanças no sistema internacional, sejam elas mudanças de poder ou interesses entre os membros que dela participam. Se um regime muda a cada nova disposição de poder ou se deixa de servir aos interesses de seus membros mais importantes, ele não é suficientemente robusto.

Nenhuma das teorias apresentadas nega a existência ou impacto de regimes nas relações internacionais. Entretanto, o grau de institucionalização de cada uma varia consideravelmente. As teorias de regimes baseadas nas relações de poder dão pouca importância às instituições, apesar de retratarem os Estados como interessados em atingir ganhos relativos e reconhecerem a existência de cooperação baseada em regimes, o que, fatalmente, faria com que esses teóricos atribuíssem um grau mais elevado de institucionalização à forma como explicam as relações internacionais. Para os realistas, a maneira como o poder é distribuído no sistema internacional é o fator determinante para as relações de conflito e cooperação. Dessa forma, o poder é posto no centro da análise da criação e manutenção de regimes e o responsável pela distribuição de resultados entre seus membros.

Teorias baseadas em interesses, representadas por teóricos neoliberais, representam a corrente mais forte de análise das instituições internacionais. Os

neoliberais não renegam a influência das relações de poder sobre a constituição e efetividade de um regime, mas focam sua análise em como os regimes atuam para auxiliar que os Estados realizem seus interesses comuns e obtenham resultados ótimos. Aqui os Estados são retratados como atores egoístas interessados apenas em garantir ganhos absolutos. A perspectiva institucionalista da análise dos regimes internacionais, os considera efetivos e robustos, capazes de auxiliar Estados essencialmente egoístas a coordenarem seus comportamentos e políticas de modo a evitar resultados subótimos. No entanto, o institucionalismo desse modelo está comprometido pelo entendimento de que os interesses e identidades dos atores internacionais são determinados pelo sistema internacional e, portanto, não sofrem influência de instituições internacionais. Keohane (1989, p. 103) explica que:

(...) o argumento é desenvolvido no nível sistêmico de análise. Em uma teoria sistêmica, as características dos atores são presumidas, e não tratadas como variáveis; mudanças em resultados são explicadas não com base nas variações de características do ator, mas com base em mudanças de atributos do próprio sistema.

A terceira escola de pensamento, a qual explica a existência e manutenção de regimes através da análise do fator conhecimento, acentua a importância da análise sobre a origem dos interesses dos Estados, com as ideias em posição determinante neste processo. Segundo os cognitivistas, uma abordagem sociológica do institucionalismo, e não racional como nas duas escolas abordadas anteriormente, é mais adequada para definir as relações que se desenvolvem no sistema internacional, principalmente porque para as teorias racionalistas, ideias e interesses são definidos exogenamente. Os comportamentos dos agentes internacionais não são definidos por ideias e interesses exógenos, mas por crenças causais e normativas possuídas por seus indivíduos. Mudanças nessas crenças, portanto, são as verdadeiras responsáveis pelas mudanças de comportamentos na sociedade internacional. Desse modo, os cognitivistas propõem não apenas que se dê maior atenção à formação de ideias e interesses, mas que a concepção racional do *homo economicus* seja substituída pelo *homo sociologicus*.

As instituições, para os cognitivistas, são repositórios coletivos de conhecimento que moldam e dão substância à sociedade internacional. Elas sustentam a sociedade internacional, estabelecendo e reforçando as regras que permitem aos agentes se comportarem racionalmente. Assim, os Estados desempenham papéis específicos, fazendo com que o grau de institucionalização desta abordagem seja muito

pronunciado se comparado aos realistas e neoliberais. A difusão de conhecimento, a partilha de ideias e o processo coletivo de construção identitária tornam esta corrente diretamente vinculada à perspectiva construtivista, analisada mais detidamente no próximo subtópico.

2.4.2.2. Construtivismo

O construtivismo despontou nas Relações Internacionais ao longo da década de 1990 e não tardou a ser utilizado para auxiliar na explicação da integração europeia. Para o construtivismo não existem indivíduos de forma independente do seu ambiente sociocultural e todas as ações humanas são moldadas e moldam as estruturas sociais nas quais eles habitam, criando e recriando as identidades dos indivíduos por meio de processos de identificação com grupos sociais distintos. Nesta perspectiva, as preferências dos atores, ao contrário dos modelos racionalistas, não são dadas pelas estruturas, mas definidas endogenamente; os comportamentos dos indivíduos não seguem cálculos racionais de maximização da relação benefício-custo, mas buscam entender o que é apropriado em um contexto social específico antes de agir (POLLACK, 2010). A realidade internacional, afinal de contas, não é estática como as teorias racionalistas usualmente a concebem; esta realidade é dinâmica e reflete as interações sociais que constituem e reconstituem as suas identidades (RAMOS; MARQUES, JESUS, 2009).

O processo de securitização descrito no capítulo anterior deriva da teoria construtivista: não existe uma agenda predefinida de segurança internacional, pois esta é fruto das percepções dos agentes de quais são as ameaças à sua própria segurança e, principalmente, como reagem a elas. Assim, a agenda de segurança deve ser percebida sempre de forma mutável, pois é resultado das interações entre os agentes e os processos de identificação estabelecidos entre eles a partir da manutenção dessas relações. O mesmo se pode dizer da União Europeia reconhecer ou não a necessidade de uma política comum de segurança e defesa. Não havendo ameaça concreta à UE ao longo do processo de integração, não haveria justificativa para a organização desenvolver políticas direcionadas à matéria. A mudança de perspectiva quanto a este tema surge com a necessidade de uniformizar as políticas de ação externa da UE, reforçar a identidade de uma organização composta de vários Estados e, principalmente, de se impor perante a sociedade internacional como um legítimo agente internacional.

A concepção construtivista de mudança da realidade internacional enfatiza o aspecto da co-constituição da mesma: se os agentes são capazes de transformar a realidade na qual existem, não existe apenas uma forma de interação possível – conflito, para os realistas, por exemplo – e a criatividade dos agentes passa a ser o único limite à definição de formas de atuação entre eles. A anarquia, conceito caro aos realistas, não implica necessariamente em conflito. De fato, como explica Wendt (1999), a anarquia pode gerar múltiplas formas de interação, dependendo de como os agentes enxergam uns aos outros e os seus respectivos papéis a desempenhar nas estruturas vigentes. A lógica dominante na anarquia segue pelo menos três padrões distintos, conforme sugerido por Wendt: a) hobbesiana, segundo a qual o conflito é dominante, aproximando a explicação das teorias realistas; b) lockeana, na qual a competição predomina e os agentes não necessariamente são hostis uns aos outros, mas competem por posições privilegiadas nas relações internacionais; c) kantiana, por fim, na qual prevalecem as relações amistosas entre os agentes internacionais, favorecendo relações harmônicas e/ou de cooperação. O pensamento de Alexander Wendt, vale ressaltar, comporta a coexistência das diferentes lógicas de comportamento dos agentes, explicando que os agentes realizam ações compatíveis com qualquer uma delas simultaneamente, em alguns momentos entre os mesmos agentes. Se a anarquia é o que os Estados fazem dela, então, ela não pode gerar apenas conflito ou apenas cooperação ou se restringir a estas dinâmicas, pois ela estaria limitada apenas pela criatividade dos agentes sociais ao determinarem seus comportamentos em relação aos demais agentes (WENDT, 1992).

A percepção de soberania, portanto, é uma construção social resultante das práticas sociais dos Estados. Mudar o foco da soberania do Estado entendida em caráter absoluto para o foco na formação de uma comunidade integrada torna-se produto de novas interações sociais e da ação transformativa dos agentes, os quais buscam criar instituições supranacionais que não substituam, de fato, a autoridade dos Estados, mas que possam coexistir com eles. Reconhecer a existência de uma União Europeia, segundo a ótica construtivista, é essencialmente reconhecer uma nova identidade, mais ampla e agregadora, que segue no caminho contrário ao processo de fragmentação do mundo em territórios dominados por autoridades estatais.

Além disso, o construtivismo é útil para entender porque a integração caminha a passos diferentes em matérias distintas, mais precisamente, porque o antigo

sistema de pilares evidencia o interesse dos Estados membros pelo pilar comunitário, no qual se tratam de questões econômicas e sociais a partir de um processo decisório fundado em instituições comuns. O pilar da política externa e de segurança comum, todavia, permanece uma política essencialmente intergovernamental, dependente da manifestação de vontade dos Estados membros em cada instância decisória; ao contrário do pilar comunitário, no qual existem funcionários “europeus”, tais quais os eurodeputados, nas decisões que concernem ao pilar intergovernamental, prevalecem os interesses pontuais de cada membro da União.

Este fato demonstra que, mesmo que já se possa falar timidamente em uma identidade europeia associada à UE, é importante perceber que esta identidade não se pode dizer formada, mas em constante formação – aliás, pela perspectiva construtivista, uma identidade *sempre* está em formação –, alimentada pelas ações dos países que estão inseridos na organização e buscam, cada vez mais, aprofundar a integração.

2.4.2.3. A UE e a PCSD como instrumento de provisão de bens públicos globais

Atualmente, a segurança internacional é considerada um bem público global e, certamente, as ações da UE na definição de uma política comum de segurança e defesa contribuem para a sua provisão, permitindo à organização se afirmar como um agente securitário internacional. Bens públicos globais são providos por agentes internacionais e, em alguns casos, como se verá a seguir, mediante regimes internacionais. Mas o que são bens públicos globais?

Bens públicos são definidos pela presença de duas características associadas ao seu consumo: a não exclusividade e não disputabilidade. Por não exclusividade, entende-se que os bens públicos são de acesso livre, isto é, todas as pessoas podem consumi-lo livremente. Por não disputabilidade, entende-se que o consumo do bem por um indivíduo não reduz a quantidade do mesmo bem que pode ser consumido por outro indivíduo ou, em outras palavras, que o custo de mais um indivíduo vir a consumir deste bem é igual a zero.

Quando possuem essas duas características de forma plena, tais bens são chamados de bens públicos *puros*. Quaisquer limitações em alguma dessas características produzem bens públicos *impuros*, que podem ser de dois tipos: os *recursos comuns*, quando são não exclusivos, porém disputáveis, e os *bens de clube*, que são

exclusivos, mas não disputáveis. Quando não possuem nenhuma das duas características, ou seja, quando são bens exclusivos e disputáveis, não se tratam mais de bens públicos, mas de bens privados.

Outra forma de diferenciar bens públicos de bens privados é pelo seu financiamento: no caso dos bens públicos, são financiados por impostos e, portanto, mesmo que o indivíduo sonegue determinado imposto, ainda terá acesso ao bem público correspondente. Entretanto, mesmo que ele não consuma nem pretenda consumir o bem, ele ainda será obrigado a pagar os impostos. Nos bens privados acontece exatamente o oposto: o indivíduo não paga um imposto, mas um preço. Apenas pagando o preço correspondente àquele bem, o indivíduo poderá consumi-lo.

A teoria dos bens públicos surgiu em 1954 com a publicação do artigo *The pure theory of public expenditure*, escrito por Paul Samuelson. Neste período, ainda chamados de bens de consumo coletivo, Samuelson conceitua os bens públicos como bens dos quais “todos desfrutam em comum no sentido de que o consumo de cada indivíduo não produz nenhuma subtração do seu consumo por outro indivíduo”, em oposição aos bens de consumo privado, os quais são “distribuídos entre diferentes indivíduos” (1954, p. 387). O conceito é senso comum na microeconomia e descrito com as mesmas características em várias obras. Seguem abaixo alguns desses conceitos.

Conceituando os bens públicos como um exemplo extremo de externalidades⁵⁷ positivas, Samuelson e Nordhaus apresentam os bens públicos como “commodities pelas quais o custo de estender o serviço para uma pessoa adicional é zero e das quais é impossível excluir indivíduos do seu uso” (2001, p. 37). O exemplo, também comum entre as obras de economistas, é a defesa nacional: “Quando uma nação protege suas liberdades e seu modo de viver, o faz para todos os seus habitantes, queriam eles ou não a proteção, pagando ou não por este serviço”. O último trecho faz referência direta ao pagamento de impostos para o financiamento da provisão dos bens públicos, mencionado anteriormente.

Stiglitz e Walsh (2003, p. 339) consideram como bem público aquele “cujo custo marginal de oferecê-lo a uma pessoa adicional é rigorosamente zero e é impossível

⁵⁷ “Externalidades (...) ocorrem quando firmas ou pessoas impõem custos e benefícios sobre indivíduos fora do mercado”. Tradução livre de Samuelson e Nordhaus (2001, p. 37).

excluir quem quer que seja de receber o bem". Wonnacott e Wonnacott (2004, p. 104) conceituam o bem público como um bem gerador de "benefícios que não podem ser negados a ninguém, mesmo aos que não tenham pagado [sic] pelo bem", possuindo "uma ampla distribuição para todos os cidadãos" e "não se restringem apenas aos que estão dispostos a pagar mais impostos para este fim".

O problema da provisão dos bens públicos esteve no cerne do desenvolvimento da teoria da ação coletiva, de autoria de Mancur Olson, a qual parte de pressupostos da microeconomia, mais especificamente, a teoria da escolha racional, para explicar como indivíduos racionais egoístas agem coletivamente em busca de resultados igualmente egoístas.

A análise de Olson sobre os interesses individuais e comuns é realizada a partir de uma analogia com o mercado e a provisão de bens públicos. Para ele, uma organização objetiva prover benefícios para os seus membros, que podem ser públicos ou privados, mas Olson identifica um problema fundamental nesse processo: em grandes organizações, o peso exercido por um indivíduo é mínimo. Em suas palavras, "seus esforços individuais não terão um efeito sensível sobre a situação de sua organização, e ele poderá desfrutar de quaisquer vantagens obtidas pelos outros quer tenha ou não colaborado com o grupo" (OLSON, 1999, p. 28). Este problema ficou conhecido na ciência política como o problema do carona e evitá-lo torna-se o principal objetivo de Olson em sua teoria. Segundo ele, há duas formas através das quais é possível mitigar ou eliminar o problema do carona: a) a provisão de incentivos seletivos; b) a formação de grupos pequenos. Os incentivos seletivos operam sobre todos os membros do grupo, estimulando-os a agirem de maneira conjunta, mas de maneira seletiva, não indiscriminada. Podem ser de dois tipos: positivos ou negativos. Os incentivos positivos tratam de benefícios que são dados aos indivíduos que concordam em colaborar com o grupo, de maneira que esses benefícios não provoquem qualquer prejuízo aos demais integrantes. Os incentivos negativos se tratam de punições, da coerção, utilizada como mecanismo integrativo das ações dos integrantes de um grupo, garantindo sua participação através da ameaça de punição.

Nas relações internacionais, os ganhos da cooperação, quando mútuos, no sentido que propõe Martin (1992), configuram-se como incentivos seletivos positivos; entretanto, em algumas áreas de cooperação internacional pode ser necessário

estabelecer incentivos seletivos negativos, isto é, mecanismos coercitivos. Essa afirmação condiz com o estudo de Mitchell (1994, p. 425) sobre poluição por petróleo e a observação de tratados internacionais, no qual ele desenvolve o argumento de que o compromisso dos Estados com os regimes internacionais é reflexo direto dos incentivos oferecidos pelo seu desenho institucional:

O desenho do regime importa. Tratados internacionais e regimes têm valor se e apenas se eles levam as pessoas a fazer coisas que, de outra forma, elas não fariam. Governos investem consideráveis recursos e esforços na redação e refino da linguagem de tratados com o objetivo (pelo menos nominal) de tornar o compromisso e a eficiência dos tratados mais provável.

Por sua vez, em relação ao tamanho dos grupos, Olson demonstra que, ao reduzirem o número de participantes e, conseqüentemente, aumentarem o peso da participação individual a formação de grupos pequenos permite ao indivíduo perceber a importância de sua participação e o impacto que sua defeção causará. De outro lado, quanto maior o grupo, menor o peso marginal das ações de cada integrante e mais difícil será alcançar o ponto ideal de provisão do bem público.

A teoria da ação coletiva, contudo, funciona em uma perspectiva de análise que opera no nível microcomportamental, estudando o comportamento de indivíduos. Décadas depois de a teoria ter sido desenvolvida por Mancur Olson, Todd Sandler (2004) adaptou a teoria para o campo das relações internacionais, chamando-a de teoria da ação coletiva global. O argumento de Sandler se baseia na impossibilidade dos indivíduos de visualizarem o futuro e saberem exatamente em quais áreas, hoje, seriam necessárias ações coletivas para se prevenirem contra estes problemas. O autor afirma a globalização como o processo responsável por evocar a necessidade de ação coletiva global. O fluxo não é apenas de bens econômicos, mas também de outros bens não econômicos, como a poluição, vírus cibernéticos, revoluções e informação.

Estes fluxos internacionais são facilitados pela existência de regimes e instituições internacionais que estabelecem padrões e regras de comportamento para os atores envolvidos, garantindo o funcionamento adequado do sistema. Contudo, nem sempre é possível garantir ações globais, considerando que a inação ocorre em função de cinco fatores: a) as ações de um país não implicam em aumento dos ganhos para si, estimulando o problema do carona descrito por Olson; b) quando há incerteza sobre os resultados esperados da ação, os custos excessivos podem inibir a ação de um Estado até

que a incerteza seja resolvida; c) a ausência de um líder, em consonância com o que é defendido pela teoria da estabilidade hegemônica; d) quando um número grande de Estados é necessário para uma solução efetiva; e) o tamanho da perda da autonomia de um país em função da ação global.

Quando buscam soluções coletivas, todavia, podem ser antecipados dois comportamentos padronizados entre os países: a) coletividades começam pequenas, representando interesses mais importantes ou interesses regionais, fenômeno típico do regionalismo; b) os Estados depositam confiança nas poucas instituições multilaterais globais com os quais possuem experiências anteriores, não necessariamente sempre bem sucedidas. Sandler enfatiza os meios pelos quais os países resolvem situações nas quais ações de dois ou mais deles são necessárias:

A ação coletiva surge quando os esforços de dois ou mais indivíduos são necessários para alcançar um resultado. (...) Naturalmente, a ação coletiva envolve a interdependência entre indivíduos na qual as contribuições ou esforços de um indivíduo influenciam as ações de outros indivíduos, implicando, assim, em uma interação estratégica. À medida que a sociedade se torna mais complexa, a necessidade de ação coletiva cresce. A globalização levou esta necessidade a novos patamares (SANDLER, 2004, p. 17).

O que Sandler está discutindo, na realidade, é a necessidade de administrar problemas que antes se encontravam dentro dos limites territoriais de um Estado e agora os ultrapassam. Quando estes problemas se referem à provisão de bens públicos, enquanto no interior dos Estados, eles podem – e devem, pelo bem do princípio da autodeterminação dos povos e do dever dos Estados de não intervenção nos assuntos internos de outros países – ser resolvidos apenas pelo próprio Estado em cujo território emergem esses problemas. Contudo, quando esses problemas transbordam para além das fronteiras do país e se transformam em problemas para uma coletividade de Estados, o bem público em questão adquire uma nova característica: a *globalidade*.

Bens públicos globais preservam as características tradicionais dos bens públicos: são não excludentes e não disputáveis, quando considerados em sua forma pura. A estas características somam-se a globalidade, significando que estes bens devem ser universais⁵⁸ em relação a povos, países e gerações (KAUL; GRUNBERG; STERN, 1999). O contexto promovido pela globalização é responsável em grande parte pela

⁵⁸ Quase universais, na realidade, o critério de universalidade é tão rigoroso que é difícil – senão impossível – pensar em bens públicos globais que sejam absolutamente universais.

emergência dos bens públicos globais, sobretudo por proporcionar três grandes formas de divisão das populações mundiais, separando-as em países, grupos socioeconômicos e gerações. No primeiro caso, trata-se de uma tendência natural dos indivíduos de diferentes países a formarem grupos, utilizando critérios geográficos, econômicos, políticos e culturais. Um bem público, em termos geográficos, beneficia não apenas um grupo de países, mas a *todos*. No caso de um benefício orientado para um grupo específico, integraria outra categoria de bens públicos transnacionais, os bens *regionais*.

Bens públicos globais também devem prover benefícios a uma grande parcela da população mundial, sem restringi-los a grupos de indivíduos por critérios como renda, etnia, religião ou ideologia política. A existência de qualquer discriminação desta natureza impediria a natureza de globalidade no benefício em questão, novamente considerando-o como um bem público regional.

Por fim, o benefício deve ser intergeracional, beneficiando não apenas a geração atual, mas as gerações futuras. A provisão de um bem público não deve ter caráter transitório, mas permanente. Os benefícios promovidos pela preservação do meio ambiente ou pela promoção de um ambiente de paz e segurança devem ser sentidos por muitos anos e não apenas em períodos específicos.

Dessa forma, um bem público global, além de não excludente e não disputável, deve ser capaz de beneficiar todos os países, povos e gerações. Não é fácil, todavia, garantir a provisão adequada desses bens; no sistema internacional os Estados tendem a agir como atores racionais egoístas, procurando os melhores resultados para si em todas as suas ações e interações. O problema do carona examinado na teoria da ação coletiva surge com frequência em um ambiente como este, dificultando a cooperação internacional não apenas pelos caronas, mas pelas interações do tipo dilema do prisioneiro,⁵⁹ bastante comuns no cenário internacional. Uma forma de resolver ou diminuir estes problemas é através da formação de instituições e regimes internacionais, facilitando a cooperação entre os países.

⁵⁹ O dilema do prisioneiro é um modelo interativo da teoria dos jogos que se refere a uma interação do tipo não cooperativa, normalmente envolvendo dois atores que lidam com uma situação de incerteza. Na impossibilidade de saberem com precisão como agirá o outro ator, optam sempre pelo caminho que lhe trará apenas resultados subótimos, pois os riscos envolvidos na ação que pode trazer resultados ótimos são muito grandes no ambiente de informação assimétrica.

Nesse sentido, Kaul, Grunberg e Stern (1999) dividem os bens públicos globais em duas grandes categorias: a) os bens *finais*, os quais podem ter resultados tangíveis ou intangíveis. A preservação do meio ambiente é um exemplo de resultado tangível, enquanto a manutenção da paz e a estabilidade financeira são exemplos de resultados intangíveis; b) os bens intermediários, os quais fornecem estruturas legais e administrativas que contribuem na provisão de bens públicos globais finais, manifestando-se como tratados ou regimes internacionais.

O aumento da importância dos bens públicos globais pode ser percebido no surgimento de um número cada vez maior de regimes internacionais sobre diversas áreas, como o comércio, os transportes, a comunicação e as políticas fiscais e monetárias. Também é visível o crescimento das suas contrapartes, os males públicos globais, facilitados pelo mesmo fenômeno globalizante que traz os bens públicos globais. São exemplos desses males a corrupção em organizações internacionais, o terrorismo internacional, fraudes e crimes executados em outros países com o auxílio da Internet e os riscos crescentes à saúde promovidos pela facilidade e aumento das viagens para o exterior e o contato com pessoas em regiões longínquas.

O aprofundamento da interdependência e a crescente publicização da vida das pessoas, promovidos pela globalização, estimula a produção cada vez maior de normas, regras e tratados internacionais regulamentando diversos aspectos do cotidiano dessas pessoas – regimes internacionais – e, assim, torna as ações individuais cada vez menos eficazes. Em contrapartida, o reconhecimento dessa insuficiência da ação individual acaba por estimular nos indivíduos a busca por soluções efetivadas através de ações coletivas, voltadas para a provisão de bens públicos globais e para o impedimento dos males públicos globais (KAUL *et al*, 2003).

O aumento na provisão dos bens públicos globais acontece de forma errática, com uma variedade de atores operando por meio de suas próprias instituições e acordos pontuais no desenvolvimento de regimes, desenhando um novo aparato institucional para cada um deles, na maior parte do tempo. Este contexto remete a uma situação quase feudal, com estruturas de autoridade independentes, atores localizados em diferentes pontos na escala de poder e influência, cada um deles operando sobre um tema específico e reagindo a várias crises simultaneamente. Este contexto reflete o que Hedley Bull chamou, n'*A Sociedade Anárquica*, de *neomedievalismo*:

Sabemos que hoje os estados soberanos dividem o palco da política mundial com "outros atores", assim como na época medieval o estado o partilhava com "outras associações" (para empregar a terminologia dos medievalistas). Se os estados modernos dividissem sua autoridade *vis-à-vis* os cidadãos e a sua capacidade de comandar a lealdade desses cidadãos com certas autoridades regionais e mundiais, e de outro lado com autoridades sub-estatais [sic] ou sub-nacionais [sic], de tal forma que o conceito de soberania deixasse de ser aplicado, poderíamos dizer que tinha surgido uma ordem política neo-medieval [sic] (BULL, 2002, p. 286-287).

Tome-se como exemplo a situação da segurança na Europa, conforme examinado no capítulo anterior: o complexo regional de segurança da Europa é constituído pela União Europeia, pela OTAN, por ações pontuais da OSCE, do Conselho da Europa e da Corte Europeia de Direitos Humanos, mas também já foi alvo de ações da União da Europa Ocidental e de outras tentativas de institucionalização de políticas europeias de segurança e defesa, como a CDE.

Para evitar os problemas ocasionados por esse neomedievalismo, Kaul et al. (2003) propõem quatro ações capazes de melhorar a provisão dos bens públicos globais: a) reformar o ferramental analítico-teórico, aprimorando a definição do que deve ser efetivamente considerado um bem público global; b) aperfeiçoar o relacionamento entre tomadores de decisão e os beneficiários dos bens públicos globais; c) sistematizar o financiamento dos bens públicos globais para torná-lo mais eficaz; e d) superar as divisões populacionais mencionadas anteriormente, em relação a grupos de países, fronteiras estatais e setores socioeconômicos.

O processo decisório na provisão de bens públicos globais possui dois aspectos fundamentais: a revelação de preferências, consistindo nos bens que o público deseja e o quanto está disposto a pagar por ele, e a barganha política, definindo como as decisões são tomadas sobre os bens dispostos no domínio público, a quantidade desses bens a ser provida e como torná-los acessíveis a todos (DESAI, 2003). Um terceiro aspecto pode ser acrescentado, no que se refere à inclusão dos beneficiários no processo decisório: na arena internacional, frequentemente os destinatários dos bens públicos globais não participam ou exercem pouca influência sobre as decisões importantes (KAUL, et al., 2003). Tome-se como exemplo a estabilidade financeira internacional: tradicionalmente, um pequeno grupo de Estados e organizações toma as decisões importantes para regular as transações internacionais, a oscilação de câmbio e a estabilização de sistemas financeiros nacionais, porém as suas decisões repercutem

sobre todas as populações, mesmo naquelas de países que não são partes formalmente constituídas do processo decisório em questão.

Em algumas dimensões o aspecto da participação política é ainda mais relevante. Vários autores demonstraram que certos bens públicos globais são mais bem administrados em níveis menores, isto é, no âmbito local ou nacional. É o caso de bens públicos como a distribuição de energia pelo comércio internacional (CASTRO; CORDERO, 2003), a estabilidade financeira internacional (GRIFFITH-JONES, 2003), o conhecimento (CORREA, 2003), o acesso público à água (MEHTA, 2003), o comércio internacional (MENDOZA, 2003) e a biodiversidade (PERRINGS; GADGIL, 2003).

A ausência da participação de grupos de pessoas e Estados nas decisões sobre bens públicos globais importantes gera um déficit de representação efetiva desses grupos e, conseqüentemente, carência de pluralismo político. A insuficiência ou absoluta ausência de pluralismo político reduz a possibilidade de competição entre bens alternativos na definição de prioridades de gastos para a sua provisão e, além disso, limita as ideias alternativas acerca das políticas e estratégias a serem adotadas, como demonstra Buirá (2003) na análise dos processos decisórios do Fundo Monetário Internacional. A lacuna da participação política é mais evidente quando se considera a divisão entre países em desenvolvimento e países industrializados. Enquanto os últimos normalmente possuem as maiores e mais bem preparadas delegações, muitos países menores possuem delegações também menores, em aspectos quantitativos e qualitativos, às vezes representadas por apenas uma pessoa. Não é estranho notar que em muitas instituições internacionais há uma espécie de círculo decisório interno, composto pelos países mais influentes e que tomam as decisões, de fato, enquanto os demais países permanecem no círculo externo, exercendo papéis secundários e influência bem menor. Ainda, para os países com menor expertise em negociações e menos recursos, financeiros e humanos, para participar de múltiplos fóruns internacionais, acabam priorizando aqueles de maior interesse, praticamente escolhendo em quais fóruns deverão e poderão participar, ainda que para exercer papel figurativo (CHASEK; RAJAMANI, 2003).

A situação melhora um pouco quando se observa que a partir do final da Guerra Fria e principalmente no início do século XXI há uma participação crescente da sociedade civil, na forma de organizações não governamentais representando interesses

específicos da sociedade e, em alguns casos, empresas em defesa de interesses particulares que acabam por promover benefícios para outros grupos de indivíduos, como demonstram Held e McGrew (2003). A participação destes grupos nos processos decisórios é sugerida por Kaul et al. (2003) como uma das formas de mitigar a lacuna da representação política, criando fóruns e mecanismos de participação conjunta entre as instituições internacionais e os grupos que representam a sociedade civil. Embora ainda haja restrições quanto à real representatividade destes grupos, ao menos se poderá estreitar a lacuna da representação.

Existem outras propostas para sanar a deficiência na representação política dos beneficiários dos bens públicos globais que merecem ser mencionadas. Blanchard et al. (2003) e Albin (2003), sugerem o papel diferenciado que as comunidades epistêmicas podem desenvolver neste aspecto, caso tenham a efetiva possibilidade de participação dos processos decisórios em instituições internacionais. Exemplo disso é o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (CONCEIÇÃO, 2003), o qual tem desempenhado um importante papel no aprimoramento do consenso político sobre o aquecimento global, favorecendo decisões que se aproximam mais do consenso do que do exercício do poder e influência de alguns Estados fazendo valer a sua força e a sua opinião. Mehta (2003), por sua vez, sugere criar novas instituições multilaterais direcionadas para prioridades recentes, como a preservação das águas e o acesso a elas através da criação de regras mais rigorosas.

A proposta de Kaul et al. (2003) tem maior peso e, conseqüentemente, também enfrentaria maiores dificuldades para ser implementada. Para eles, a Organização das Nações Unidas deveria criar uma nova instituição e fórum de debates, ou revitalizar o Conselho Econômico e Social⁶⁰ na forma de um novo Conselho de Segurança Econômica, com a responsabilidade de analisar o *status* da provisão de bens públicos globais, tomar decisões e executar medidas que impedissem o mundo de chegar

⁶⁰ O Conselho Econômico e Social é o órgão da Organização das Nações Unidas com o objetivo de fazer cumprir as disposições gerais do artigo 55 da Carta das Nações Unidas, estipulando que as Nações Unidas deverão "criar condições de estabilidade e bem-estar necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos (...) [favorecendo] a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; c) o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião" (SEITENFUS, 2008, p. 151).

a situações do tipo dilema do prisioneiro na provisão de bens públicos potencialmente globais.

O financiamento de bens públicos globais não se dá pela mobilização de recursos, mas pela sua alocação, facilitando os fluxos adequados de recursos públicos e privados para a provisão dos bens. Em relação à produção, bens públicos globais são a soma de bens públicos nacionais e cooperação internacional, de forma que a maior parte do financiamento dos bens públicos globais é, na realidade, nacional, aproximadamente duzentas vezes superior aos gastos internacionais com bens públicos globais (KAUL; LE GOULVEN, 2003a).

Kaul e Le Goulven (2003a) afirmam que as medidas de financiamento dos bens públicos globais no âmbito internacional são as mesmas medidas utilizadas em âmbito nacional, tais quais os subsídios, a compensação, as taxas de uso, os pagamentos diretos, a criação de mercados e novos direitos de propriedade e a regulamentação. A área da saúde, por exemplo, é beneficiada por subsídios direcionados à pesquisa em questões de preocupação global, como desenvolvimento de vacinas e novas metodologias de avaliação e tratamento de doenças (ARHIN-TENKORANG; CONCEIÇÃO, 2003), enquanto mecanismos de compensação são encontrados mais facilmente em regimes de conservação da biodiversidade (PERRINGS; GADGIL, 2003) e de mudanças climáticas (CASTRO; CORDERO, 2003), reembolsando os países pelos gastos excedentes direcionados à preservação do meio ambiente.

Taxas podem ser aplicadas diretamente ao usuário de certos bens públicos globais, como ocorre nas transações comerciais e na aviação civil internacional. Os pagamentos diretos envolvem contribuições voluntárias ou compulsórias dos Estados, pagas a instituições internacionais que empregarão estes recursos na provisão dos bens públicos globais. Castro e Cordero (2003) apresentam um exemplo de criação de mercados e direitos de propriedade com a experiência da Costa Rica na criação de um mercado de emissões, as dificuldades enfrentadas na criação de novas *commodities* e direitos de propriedade, estabelecendo um preço justo por uma nova *commodity* como as reduções de dióxido de carbono.

Por fim, a regulamentação suave é considerada largamente ineficaz por Barrett (2003), pela ausência de incentivos seletivos. Ela se baseia amplamente em

acordos não impositivos, fundamentados na necessidade da cooperação entre Estados para alcançar um objetivo comum, falhando ao não determinar punições ou criar o aparato institucional para efetivá-las no caso de descumprimento do compromisso assumido por algum país.

Uma distinção importante a ser feita é entre a distribuição e a alocação de bens públicos globais: enquanto a primeira trata de buscar a equidade na transferência dos bens públicos à sociedade, a última cuida do financiamento eficiente desses bens públicos. A alocação eficaz no âmbito internacional envolve atividades diversas, como: a) a adoção de uma abordagem integrativa do orçamento, permitindo o controle sobre os recursos direcionados para a provisão de bens públicos e a busca de novas fontes de financiamento; b) a criação de fundos nacionais para a cooperação internacional, de forma a garantir a permanência de reservas para o financiamento de bens públicos globais sem ter que, a cada momento de alocação de recursos, iniciar um novo processo de negociação e justificativa perante a população de um país, que pode reconhecer ou não a importância de algum bem público global específico; c) o estabelecimento de contas internacionais voltadas para questões globais, garantindo o financiamento permanente de problemas mais urgentes.

Além disso, é necessário reforçar as arenas políticas internacionais para a produção de bens públicos globais, ampliando os canais de acesso do público às instâncias decisórias para demonstrarem suas preocupações e preferências, promovendo, assim, inclusão social. A responsabilidade sobre essa mudança de política deve ser compartilhada, conforme defendem Held e McGrew (2003); o mundo atual, imerso em múltiplos padrões de interações e com agentes diversos interferindo em questões internacionais, não comporta mais ações isoladas por parte dos Estados. A cooperação internacional entre países e entre atores subnacionais e não governamentais torna-se uma necessidade quando se trata de administrar problemas globais que afetam as populações em diversos níveis, sem discriminações de qualquer tipo. A ONU, especialmente, possui um fardo maior nesse sentido; como a única organização internacional a reunir a quase totalidade dos Estados, possuindo estruturas e instituições formais para a realização das suas atividades e promovendo reuniões regulares entre os seus membros, reúne as condições mínimas necessárias para efetivar a cooperação internacional com ampla participação dos Estados.

Além da Organização das Nações Unidas, compete também às comunidades epistêmicas uma responsabilidade especial na definição de onde e quando investir em bens públicos globais pode trazer melhores resultados sociais. Estas comunidades certamente seriam as mais aptas a analisar os seus campos de expertise, podendo identificar com maior precisão as prioridades referentes à provisão dos bens públicos globais sobre os quais se especializam.

Parte importante do processo político envolve canalizar os interesses nacionais para o âmbito internacional nas negociações multilaterais e realizar o processo inverso quando os acordos forem realizados, afinal, não há qualquer razão em estabelecer acordos entre os Estados se eles não os efetivarem em seus territórios através de leis nacionais. Em alguns casos os países são monitorados em seus compromissos, em busca de garantir a sua atenção aos acordos firmados. A cadeia de produção dos bens públicos globais, assim, deve ser capaz de transpor as várias fronteiras estabelecidas pelos indivíduos, como as fronteiras geográficas, os setores e os grupos de atores. Para tanto, dois grandes desafios devem ser superados: a divisão entre assuntos domésticos e assuntos internacionais e reunir esforços e recursos de várias fontes e atores na provisão dos bens públicos globais.

Uma das formas de reduzir as barreiras entre assuntos domésticos e internacionais é integrar os ministros responsáveis por pastas técnicas, como saúde, educação e agricultura com o ministro das relações exteriores de seu país, permitindo um engajamento maior do país na provisão desses bens públicos, tal como acontece nas reuniões do Conselho de Ministros da União Europeia. Da mesma forma, Kaul e Le Goulven (2003b) sugerem um aumento na prática estatal de indicar embaixadores para assuntos específicos e não apenas para países, e estabelecer um sistema administrativo criando agências nacionais com capacidade de interagir com agências correspondentes em outros países, a exemplo do que acontece com bens públicos globais como as redes de comunicação e transporte.

Além da superação de fronteiras, ainda resta o problema de como reunir atores e grupos em torno de um bem público global. Kaul e Le Goulven (2003b) sugerem a criação de um conselho de implantação de acordos multilaterais para fiscalizar, junto a instituições multilaterais, a efetivação dos acordos internacionais pelos Estados. Mais do que isso, funcionaria como um corpo consultivo, auxiliando as organizações

multilaterais a solucionar problemas de subprovisão de bens públicos globais e compromisso dos Estados com os acordos celebrados.

Kaul et al. (2003) vão mais além, defendendo ser essencial também que haja novos direcionamentos na administração das instituições multilaterais, buscando estratégias típicas de empresas privadas, com gestão orientada para resultados e controlada por prazos. Este modelo a ser adotado por agências de cooperação internacional, para ser eficaz, deve possuir duas características essenciais: um mandato legislativo transparente, estabelecido por um tratado internacional, e um arranjo contratual claro entre a organização multilateral e a instituição parceira, definindo requisitos de fiscalização, transparência e publicidade a serem seguidos pela agência, desde que mantendo a liberdade para o empreendedorismo da agência.

Restam algumas discussões conceituais envolvendo, principalmente, os termos integrantes do conceito de bens públicos globais. Estas discussões se resumem a algumas perguntas: quem decide quando um bem é público ou privado? Quando ele pode ser considerado global, quem é o responsável por tomar a decisão de *globalizá-lo*? Por que chamar de *bens* globais se, na realidade, o que se está discutindo são *desafios* e *inquietações* globais?

Bens públicos são bens de domínio público, portanto, de livre acesso e consumo pelas pessoas, mas não necessariamente providos pelo Estado. O caráter *público* é um estado de coisas; um bem pode ser público em determinado momento, mas pode se tornar privado quando a sua provisão e o seu acesso sofrem alguma transformação, fazendo da privatização de um bem essencialmente uma construção social humana, movida por contextos históricos e geográficos. Bens públicos são globais se estiverem disponíveis para populações nacionais e atores transnacionais, não estatais e sem intenção de lucro. Conforme Kaul et al. (2003, p. 14), “o que é tornado público ou privado é uma questão de escolha e pode mudar ao longo do tempo”.

Problema similar acontece com a característica globalidade; alguns bens podem ser considerados naturalmente globais, como a camada de ozônio e o ar puro, mas também podem resultar de bens públicos nacionais somados à cooperação internacional para a sua provisão. Na essência, para considerar um bem público global, seria necessário superar todas as divisões – de fronteiras, setores e grupos de atores – e

níveis – locais, nacionais, regionais e internacionais. Não deve, contudo, implicar em centralização ou globalização de cima para baixo (KAUL et al., 2003).

Finalmente, o cenário político necessário para a provisão de bens públicos em determinadas áreas pode ser facilitado pela expressão individual ou coletiva de preocupações acerca de um problema comum, gerando o processo cooperativo correspondente. O bem, entretanto, surge apenas quando as preocupações se consolidam em mudança, em resultados concretos; ele existe apenas quando:

(...) [há] 'algo' (uma estrutura legal, por exemplo) ou 'condição' (sustentabilidade ambiental, por exemplo). Vários bens são elementos complexos compostos de múltiplos blocos. Para garantir a sua provisão de maneira suficiente, é essencial entender sua arquitetura e meios de produção (KAUL et al., 2003, p. 15).

A importância dos bens públicos globais atualmente está associada à administração dos efeitos benéficos e nocivos da globalização, em dois níveis: no processo decisório sobre a produção dos bens públicos e na produção em si. No primeiro caso, trata-se de decidir quais bens serão produzidos e por quem, a quantidade a ser produzida e como se dará a distribuição dos seus benefícios. No que tange à produção dos bens públicos globais, contudo, o processo ocorre em duas fases. Em primeiro lugar, trata-se do financiamento e da alocação dos recursos necessários para a produção do bem, em um esforço pela conjunção de recursos de origem privada e pública; a administração, por sua vez, trata da gestão estratégica necessária para garantir eficácia e eficiência no processo de provisão dos bens públicos globais.

Nesse sentido surgem os regimes internacionais como importantes mecanismos de facilitação da cooperação internacional orientada para a produção de bens públicos globais. A progressiva institucionalização das relações internacionais, refletida no número vigoroso de instituições e regimes internacionais surgidos após o término da Guerra Fria, contribui sensivelmente para a opção dos Estados pela cooperação internacional, no lugar do conflito, como meio de alcançar os seus objetivos.

2.4.2.4. A PCSD e o complexo regional de segurança europeu

A PCSD contribui para o aprofundamento do processo integrativo, desta vez unindo os países membros em torno de um tema caro à Europa, a segurança. Apesar da visível institucionalização em progresso, um dos problemas que mais afetam o papel da UE na segurança europeia é a continuidade da posição de potência regional mantida por

países como a França e o Reino Unido como membros permanentes do CSNU, opondo-se em alguns momentos a ações em nome da organização como um todo, e a Alemanha como potência econômica global. Esta incapacidade eventual de ação conjunta dos Estados sob a bandeira de uma Europa unida é evidente na participação simultânea da organização e de alguns dos seus países representados individualmente em reuniões do G-8. A oportunidade de agir como bloco, exercendo posição única e favorável à organização é desperdiçada em defesa de interesses nacionalistas e da renegação de uma identidade europeia.

De qualquer forma, o papel de destaque exercido pela União Europeia sobre a segurança em suas agências dedicadas à matéria resume os processos de securitização em andamento na Europa, fazendo a organização despontar no horizonte como potencial matriz regional de segurança e atpe mesmo como um poder global, caso os Estados membros consigam superar as diferenças nacionais e o receio de perda das identidades nacionais em prol de uma identidade europeia. Três problemas se destacam na definição do futuro do complexo regional de segurança europeu: a União Europeia seria capaz de cuidar da sua própria segurança sem depender de potências externas ou outras organizações internacionais? Quais são as dinâmicas inter-regionais de segurança entre a União Europeia e os complexos de sua circunvizinhança? Até que ponto a UE pode ser considerada uma potência global?

Em um esforço de responder a estas perguntas, Buzan e Wæver (2003) argumentam que o CRS europeu é uma região parcialmente penetrada, no sentido de que há atores externos que interferem na sua dinâmica interna. Os Estados Unidos, a OTAN e a ONU exercem papéis de importância na região ao participarem de operações militares e de manutenção de paz no continente, ações diplomáticas e administração de situações de perigo, o que não impede, a partir de uma concepção alargada de soberania, de reconhecer a eficácia da União Europeia em solucionar conflitos por vias não militares, utilizando as suas ferramentas civis de gerenciamento de crises. Além do mais, a União Europeia vem se destacando no século XXI com a numerosa quantidade de operações realizadas, de caráter civil, militar ou ambos, como demonstração da efetividade da sua Política Comum de Segurança e Defesa. Em pouco menos de dez anos de atividade, já foram iniciadas quase trinta operações, número substancial quando se

considera o fato de que nos últimos anos da primeira década do século XXI a União Europeia enfrenta uma crise financeira sem precedentes na sua história.

No contexto inter-regional, o CRS europeu interage frequentemente com a região do leste europeu, o Oriente Médio e a África. No primeiro caso, trata-se de problemas relacionados às fronteiras e o limite nebuloso entre o CRS europeu e o CRS russo, potencializando a importância da relação entre a UE e a Rússia e a sobreposição de relações entre diferentes organismos europeus sobre a região. No caso das interações com o Oriente Médio e a África, à parte as relações envolvendo a adesão da Turquia e a região do Magreb, normalmente envolvem os fluxos de migrantes e as relações culturais entre ambas as regiões, notadamente as preocupações com a pretensão de supremacia cultural dos países ocidentais. A aproximação entre a UE e estas regiões envolve ainda o passado colonial das potências europeias, antigas colonizadoras de parte significativa do continente africano e os resquícios dessas relações.

Finalmente, em relação ao papel desempenhado no sistema global, Buzan e Wæver (2003) consideram a UE como uma grande potência, ao lado de países como o Japão e os Estados Unidos, responsáveis pela administração dos assuntos globais no mundo pós Guerra Fria. Este fato decorreria da presença de dois membros da UE entre os membros permanentes do CSNU – França e Reino Unido – e de metade dos países do G-8 – França, Alemanha, Itália, e Reino Unido – serem membros da UE, garantindo a esta uma soma considerável de poder político no sistema internacional contemporâneo. Não obstante, o bloco falha ao não responder às demandas internacionais de forma coesa quando os seus países se recusam a apoiar ações conjuntas ou se posicionam de forma independente em relação a questões importantes na conjuntura internacional, a exemplo das reações à guerra ao terror norte-americana.

O próximo capítulo examina como a PCSD atribui à UE capacidade de projeção enquanto agente securitário internacional, evidenciando os gastos militares da organização, a importância das relações com a OTAN nestas operações e, por fim, analisa o desenvolvimento de uma identidade comunitária atrelada à União Europeia como consequência da efetivação da PCSD. Os dados utilizados foram coletados em instituições oficiais, como a Agência Europeia de Defesa e o Conselho Europeu, e

instituições externas à UE, como o Instituto Internacional de Estocolmo para a Pesquisa da Paz (SIPRI)⁶¹ e a OTAN.

⁶¹ Sigla derivada do seu nome em inglês: Stockholm International Peace Research Institute.

3 PARA ALÉM DE LISBOA: O QUE A POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA SIGNIFICA PARA A UNIÃO EUROPEIA

3.1 A POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA NA TEORIA: A UNIÃO EUROPEIA ENQUANTO POTÊNCIA GLOBAL

A Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia se fundamenta em uma concepção mista de poder, análoga ao *smart power* (NYE JR., 2008). Se durante a história da formação da União Europeia ela era descrita como um poder suave ou civil, devido à influência exercida em questões econômicas, comerciais, ambientais e de direitos humanos – os temas clássicos da *low politics* –, o desenvolvimento da PCSD visa mudar esse quadro, direcionando a ação exterior da UE para os temas tradicionais da política externa, compreendendo a segurança e defesa, ou a *hard politics*.

A PCSD, todavia, não significa uma ruptura com o momento anterior: ao se consolidar como agente internacional no campo econômico, social e ambiental, a UE busca ampliar a sua agenda de ação exterior ao incluir a matéria da segurança e defesa nas suas políticas comuns, aprofundando a integração com o aumento do rol de políticas sob a ação comum da entidade. Para manter-se dessa forma, a União Europeia precisou colocar sob a direção da PCSD um número razoável de recursos e capacidades civis e militares para possibilitar a concretização dos seus objetivos de longo prazo enquanto agente internacional. Estes recursos possuem diversas naturezas e podem ser descritos da seguinte forma:

- a) O grande número de Estados que participam da UE – 27, em 2012 –, alguns dos quais são considerados potências globais, médias ou grandes. Enquadram-se neste grupo a Alemanha, a França, a Itália, o Reino Unido e a Polônia;
- b) Parte dos seus membros exerce influência política significativa em várias partes do mundo em organizações internacionais, em alguns casos por terem sido potências coloniais no passado ou por terem sido membros-chave das estruturas políticas de poder em algum momento. Entre os países coloniais, destacam-se França, Espanha, Portugal e Holanda; no segundo grupo, novamente França e Holanda, mais a Alemanha e o

Reino Unido. Deve-se ressaltar que além dos quatro países do segundo grupo integrarem o G-8, dois deles, França e Reino Unido, são potências nucleares e membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, principal órgão político em escala mundial;

- c) Os gastos com defesa na União Europeia representam o segundo maior valor do mundo, perdendo apenas para os Estados Unidos. Em 2005, a UE gastou 160 bilhões de euros, contra 400 bilhões de euros dos Estados Unidos. Em 2009, com aumento aproximado de 25% nos gastos de ambos, a distância permaneceu: enquanto os Estados Unidos atingiram a marca de 498 bilhões de euros investidos em gastos militares, a UE chegou a 194 bilhões de euros (EDA, 2012c);
- d) O reconhecimento e a reputação adquiridos ao longo do tempo pela UE na prática da política externa do pilar comunitário e o projeto político de uma PCSD calcada principalmente em instrumentos civis favorecem a aceitação da UE como agente internacional securitário. A PCSD, desenvolvida para um mundo crescentemente interdependente e no qual os Estados recorrem cada vez menos ao poder militar apresenta-se como um novo paradigma intervencionista, deslocado da abordagem tradicional fundada exclusivamente na força bruta.

Reunir uma série de países com *status* de potências médias ou grandes, com muitos recursos à disposição não é o suficiente para atribuir à UE a condição de potência global, embora este fato induza o pensamento de que existe potencial para tanto. Falta, contudo, a perspectiva de unidade; a suposta ausência de uma identidade europeia e do reconhecimento da UE como algo mais do que um Estado dificulta a sua projeção como agente internacional, sobretudo na esfera da segurança. O caráter ímpar de uma entidade híbrida, que reúne elementos de uma organização intergovernamental e de um Estado é, ao mesmo tempo, aquilo que a define ontologicamente e o que a impede de ser mais incisiva e mais presente na conjuntura da segurança internacional. Não sendo um Estado e, portanto, não possuindo linhas gerais de atuação de sua política externa como aqueles normalmente os têm, a UE enfrenta entraves ao tentar unir os seus Estados

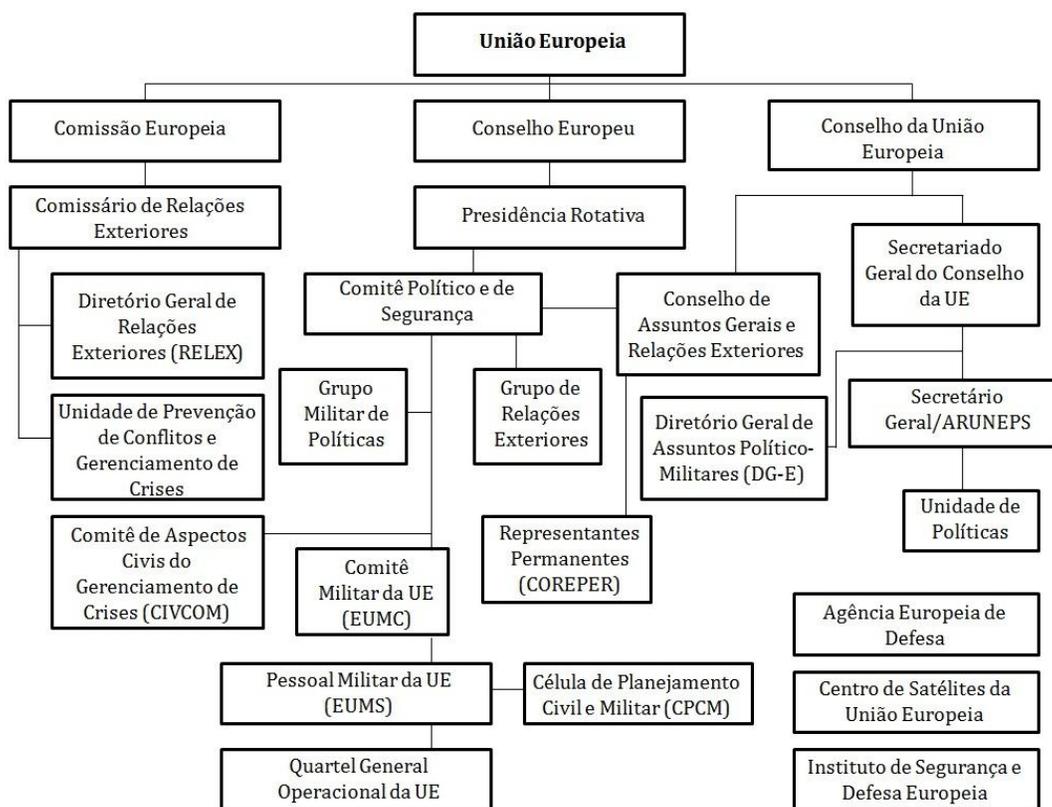
membros sob a bandeira única de uma política externa comum. O território e os interesses “nacionais” da UE não existem da mesma forma que existem territórios e interesses de um dos seus Estados membros. Esta situação gera respostas apáticas dos nacionais dos seus países membros, de modo que um cidadão europeu pode se questionar por que o seu país deveria empregar esforços e recursos angariados com o pagamento dos seus impostos na proteção de territórios que não são efetivamente seus, quando ele poderia reforçar a defesa das próprias fronteiras e resolver o seu problema de segurança e defesa nacional de maneira independente da organização.

A questão identitária não é o único problema que se coloca contra a PCSD. Considere-se, por exemplo, que a reunião de países influentes, apontado como parte dos recursos à disposição da UE, também é um dos seus obstáculos centrais. Acostumados a exercerem forte influência em várias partes do mundo, ceder à pressão de uma política comum de segurança e defesa é também ceder em áreas estratégicas da política nacional e em questões fundamentais que remetem à identidade do Estado, como conflitos entre os membros devido a divergências ideológicas. Apesar de progressivamente os membros da UE terem concordado em criar a PESD e promover a sua evolução até a PCSD, há divergências quanto aos objetivos a serem perseguidos por esta política comum. Por exemplo, o Reino Unido não deseja se afastar dos Estados Unidos ou da OTAN, enquanto o distanciamento destes é um dos principais objetivos da PCSD para a França e uma das suas principais razões para defender a formação dessa política. Em momentos diferentes, Portugal, Finlândia e Dinamarca se mostraram reticentes a uma política comum de segurança e defesa por temerem a militarização de um projeto iniciado pela integração econômica e o desvio das funções estabelecidas na concepção da então Comunidade Econômica Europeia.

A despeito do potencial à disposição da organização, a UE não consegue empregar a totalidade dos seus recursos devido a estes obstáculos e, ainda, em razão de constrangimentos internos oriundos da intrincada estrutura institucional da PCSD, em uma estrutura maior e mais complexa que é a da UE. O exame detalhado desta estrutura institucional não foi o objeto desta tese, razão pela qual em alguns momentos foram mencionados os órgãos, agências e comitês relacionados a este aparato institucional (vide Figura 1, abaixo), mas sem esgotar o seu exame. É oportuno registrar a existência de instituições vinculadas a três órgãos diferentes – Comissão Europeia, Conselho

Europeu e Conselho da União Europeia –, cada uma com um conjunto próprio de comitês e grupos de formulação de políticas a eles vinculados. Três exemplos devem servir para ilustrar esta questão: a) O Comitê Político e de Segurança (CPS) está subordinado à presidência do Conselho Europeu, mas tem sob si o Grupo de Relações Exteriores e o Grupo Militar de Políticas. Este, por sua vez, comanda o Comitê de Aspectos Cíveis do Gerenciamento de Crises e o Comitê Militar da UE (EUMC). O EUMC comanda o Pessoal Militar da UE, que comanda a Célula de Planejamento Civil-Militar e o Quartel-General da UE; b) o mesmo CPS trabalha em conjunto com o Conselho de Assuntos Gerais e Relações Exteriores, que tem sob seu comando os Representantes Permanentes e está subordinado ao Conselho da União Europeia; c) outras três instituições que não possuem subordinação direta a nenhum destes órgãos, mas são fontes de consultas e pareceres, são a Agência Europeia de Defesa, o Centro de Satélites da União Europeia e o Instituto de Segurança e Defesa Europeia. Estes exemplos podem ser visualizados em forma de organograma institucional, na Figura 1, abaixo.

Figura 1: Estrutura institucional da Política Comum de Segurança e Defesa



Fonte: Howorth, 2007, p. 69.

Em termos práticos, as capacidades civis e militares da PCSD correspondem aos recursos efetivamente à disposição da UE para investir em suas operações, sejam elas de caráter misto ou com funções específicas. Após a Declaração de Saint Malo, ponto de partida da PESD, quatro reuniões do Conselho Europeu ajudaram a delinear os objetivos e interesses de longo prazo da PESD, o que inclui o desenvolvimento das capacidades da UE na matéria.

Em Cologne, 1999, foi decidido que a UE deveria desenvolver capacidades para ações autônomas a partir de forças militares próprias e suficientes, com mecanismos internos para decidir utilizá-las, tornando-a capaz de reagir a crises internacionais sem prejudicar ou depender da OTAN, cumprindo a Agenda de Petersberg. No mesmo ano, na reunião em Helsinque, os objetivos definidos em Cologne foram ratificados e os Estados membros adotaram como meta a criação de uma Força Europeia de Reação Rápida (FERR) em até quatro anos, composta de 50 a 60 mil soldados que poderiam ser dispostos em no máximo 60 dias, sustentadas por pelo menos um ano e aptos a executar a Agenda de Petersberg em sua plenitude (NUGENT, 2006). Concebida como um Inventário de Forças, de onde se poderiam extrair os recursos necessários para as missões da UE, além das dezenas de milhares de soldados, o Inventário relacionava 100 embarcações e 400 aeronaves que também deveriam estar disponíveis em um máximo de 60 dias e aptas a funcionar durante o período mínimo de um ano (HOWORTH, 2007; 2009).

Em 2000, o Conselho de Feira adicionou às metas de Helsinque objetivos não militares, com os Estados se comprometendo a criar um Mecanismo de Reação Rápida (MRR) para facilitar a assistência civil emergencial para auxiliar a estabilizar crises, e contribuir com até 5 mil policiais civis em até 30 dias para auxiliar em situações de crise. Finalmente, em 2003, a Estratégia Europeia de Segurança no Conselho de Bruxelas enfatizou o multilateralismo efetivo, a prevenção de conflitos e o gerenciamento de crises na relação continuada com a OTAN e na provisão de operações autônomas da UE em algumas circunstâncias.

Em 2004, como consequência do debate em quatro conferências sobre o desenvolvimento das capacidades europeias em torno das metas estabelecidas no Conselho de Helsinque, as metas foram redefinidas para o ano de 2010 com uma estrutura mais flexível de ação, concebendo tropas de choque compostas de

aproximadamente 1500 indivíduos preparados para combater em condições adversas, disponíveis no terreno em até 15 dias e sustentáveis em campanha por até 30 dias, com o potencial de se estender até 120 dias, provenientes de três ou quatro Estados membros, capazes de serem dispostas em qualquer parte do mundo, usualmente sob um mandato da ONU. As tropas de choque são definidas como o “o menor grupo militar efetivo, crível, rapidamente disponível e coerente possível, capaz de operações isoladas ou de servir na fase inicial de operações maiores” (HOWORTH, 2007, p. 107). Com as novas metas, era esperado que em 2008 existissem pelo menos vinte tropas de choque prontas para entrarem em ação (NUGENT, 2006).

Embora a evolução institucional seja evidente, não se pode afirmar que a PCSD tenha sido posta plenamente em prática. Mais de dez anos depois do seu início ainda sob a alcunha de PESD, Keukeleire (2009) afirma que apesar da PCSD ter surgido como um dos principais elementos da política externa da UE, ao se defrontar com crises violentas reais, suas fraquezas se evidenciam e ela não se mostra mais do que um poder simbólico, um bastião de esperança, mas não uma potência com real poder de ação.

Kern (2010), alinhado à crítica de Keukeleire, avalia a situação da PCSD considerando os recursos investidos pela UE em suas operações. Um dos casos mais críticos, segundo o analista, é a participação no apoio à missão no Afeganistão sancionada pela ONU, a International Security Assistance Force (ISAF), contribuindo com pouco mais de 10% do quantitativo de soldados dispostos pelos Estados Unidos para a mesma missão. As diversas restrições impostas pelos países europeus contribuintes da ISAF aos seus soldados são particularmente problemáticas:

Alguns governos europeus proíbem os seus soldados de atuarem à noite. Outros proíbem-nos de agirem fora dos limites de algumas regiões e distritos. Outros, ainda, permitem que suas tropas atirem apenas quando elas mesmas forem alvos de disparos. As tropas alemãs, por exemplo, tem sua atuação restrita ao norte do Afeganistão antes do cair da noite e em regiões a não mais do que duas horas de distância de um hospital. Tropas de alguns países do sul europeu são proibidos de combater na neve. Apenas o Reino Unido, a Dinamarca, a Polônia e a Holanda têm estado na linha de frente dos combates sem impor quaisquer restrições à participação das suas tropas em combates (KERN, 2010, s.p.).

Mesmo em suas atribuições de potência civil Kern (2010) discute a efetividade da PCSD, questionando o *status* da sua operação de treinamento policial no Afeganistão: após três anos de assunção da liderança sobre esta operação, ela continuava deficiente em relação aos recursos humanos e financeiros alocados, faltando-

lhes veículos de transporte adequados e até mesmo segurança para o pessoal envolvido na missão, além de limitar o trânsito do pessoal envolvido na missão às fronteiras da cidade de Cabul, capital afegã.

As capacidades que se objetivam desenvolver no âmbito da PCSD visam ao cumprimento de três esferas da EES: a) reforçar a segurança de forma ampla, desenvolvendo instrumentos capazes de lidar com a multiplicidade de desafios à segurança internacional; b) estabelecer a segurança comum, por meio da cooperação e integração dos países membros da UE na matéria de segurança e defesa; c) desenvolver mecanismos de segurança preventiva, utilizando serviços de inteligência e informações colhidas continuamente para adotar medidas preventivas, minimizando riscos e otimizando recursos para a garantia da segurança regional e internacional (MARTINS, 2012), ampliando o seu leque de atuação para incluir operações conjuntas de desarmamento, assistência e aconselhamento militar e missões de estabilização pós-conflito (HOWORTH, 2007; 2009), evidenciando o caráter misto de missões simultaneamente, civis e militares. Neste sentido, o Conselho Europeu desenvolveu o Plano de Desenvolvimento de Capacidades, uma política de longo prazo cujo objetivo é aumentar as capacidades da União Europeia em todas as esferas de atuação da PCSD, estruturando-a de modo mais adequado ao cumprimento dos seus objetivos.

3.1.1. O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES

Aprovado no final de 2007, o Plano de Desenvolvimento de Capacidades (PDC) enfatiza, dentre outros aspectos, a divisão de tarefas entre os países membros da UE. Por exemplo, à Espanha cabe o reabastecimento de aeronaves no ar, à Holanda a produção de munições de precisão para aviões de combate, ao Reino Unido as estruturas físicas de quartéis gerais. Enquanto antes o foco das metas definidas para o desenvolvimento das capacidades da UE era de natureza quantitativa, o PDC dá ênfase qualitativa aos recursos empregados no exercício das funções do PCSD. A questão passa a ser como utilizar de modo mais eficaz os recursos disponíveis do que aumentar o número desses recursos disponíveis.

O PDC é baseado em cinco cenários de possíveis operações da PCSD, cobrindo as possíveis situações nas quais a PCSD seria aplicável, e três inventários de recursos. Os cenários são: a) separação de partes em conflito por meio do uso da força; b)

estabilização, reconstrução e consulta militar para países terceiros; c) prevenção de conflitos; d) operações de evacuação; e) assistência a operações humanitárias. Cada um destes cenários requer características, objetivos e habilidades específicas para a sua realização. Estes elementos estão descritos nos inventários formulados a partir da ação conjunta da Agência Europeia de Defesa e do Comitê Militar da União Europeia.

O Inventário de Requisitos descreve as capacidades necessárias à UE para operações bem sucedidas em qualquer um dos cenários descritos, relacionando os tipos de unidades e recursos disponíveis na UE para cada um desses cenários. O Inventário de Forças, por seu turno, relaciona a extensão dos recursos a serem empregados por cada Estado membro, mediante suas declarações oficiais de disponibilidade. Por fim, o Inventário de Progresso compreende as deficiências identificadas nos dois inventários anteriores, apresentando os problemas a serem solucionados e os riscos em potencial advindos da não solução destas deficiências.

Os inventários consideram quatro questões: a) as consequências das metas de 2010; b) estimativas sobre as capacidades necessárias no mundo de 2025 a partir do acompanhamento e análise de estratégias globais, tecnologias disponíveis e potenciais ameaças; c) os planos e programas militares atuais anunciados pelos Estados membros; d) a experiência adquirida em termos de capacidades necessárias a partir das operações realizadas. Desse modo, os inventários contribuem para a formulação de um PDC que não seja exclusivamente voltado para critérios quantitativos.

Este viés qualitativo é composto do conceito de tropas de choque, explicado no tópico anterior, da criação da AED, vista no capítulo anterior, e da Célula de Planejamento Civil-Militar (CPCM), vinculada ao Pessoal Militar da UE, que por sua vez está vinculado ao Comitê Militar da UE. Todas estas ações têm por objetivo melhorar o desempenho dos recursos empregados na PCSD para aumentar a eficiência das suas ações. Para acompanhar o progresso no desenvolvimento de capacidades, um plano de ação foi formulado em 2005 com o objetivo de tornar a UE apta a, em 2010, responder a crises no exterior "com ação rápida e decisiva, aplicando uma abordagem coerente a todo o espectro de operações de gerenciamento de crises coberto pelo Tratado da União Europeia" (HOWORTH, 2007, p. 107). No entanto, como explica Weitz (2010), no final de 2010 o desenvolvimento de capacidades e a cooperação entre os Estados membros com este objetivo ainda era tão precária que os então ministros da defesa da França – Hervé

Morin –, da Alemanha – Karl-Theodor zu Guttenberg – e da Polônia – Bogdan Klich – instavam a UE em discursos públicos a aprofundar a integração em matéria de defesa por meio do aprimoramento dos instrumentos de cooperação, do controle sobre os recursos que deveriam efetivamente serem mantidos como nacionais e daqueles que deveriam ser içados à administração supranacional.

As duas instituições, a AED e a CPCM, exercem papéis fundamentais na estruturação do PDC. A primeira delas, a Agência Europeia de Defesa, é estruturada em quatro diretórios – Capacidades; Pesquisa e Tecnologia; Armamentos; Indústria e Mercado – para oferecer pela primeira vez na história da União Europeia um alinhamento entre o planejamento de defesa, objetivos de desenvolvimento de capacidades militares e coordenação de armamentos, de modo a trazer maior eficácia e eficiência no momento da realização dos objetivos da PCSD. A Célula de Planejamento Civil-Militar, por seu turno, dedica-se ao planejamento operacional das missões autônomas da UE, isto é, das missões nas quais a OTAN decida não se envolver.

A criação da CPCM, além de ser um ponto de inflexão na busca da UE por maior eficácia e eficiência nas ações da PCSD, ao coordenar um grupo que reúne militares e civis experientes em gerenciamento de crises, realizando ações conjuntas para melhor empregar os escassos recursos à disposição, concentrando as decisões civis e militares na resolução de um conflito é o mecanismo mais adequado para o paradigma de gerenciamento de crises que a UE começa a criar com a sua PCSD. Em segundo lugar, a CPCM é uma estrutura de comando independente da OTAN e reforça o discurso de que a UE está se desvinculando cada vez mais da Aliança Atlântica, buscando a autonomia institucional e a afirmação como agente securitário, o que se pode confirmar a partir do exame dos seus investimentos na questão, colocando-a em segundo lugar dentre os cinco maiores investidores:

Tabela 2: Comparações internacionais: população, área e orçamento de defesa

<i>País</i>	<i>População (milhões)</i>	<i>Área (Km²)</i>	<i>Orçamento Defesa 2010 (bilhões de Euros)</i>
Estados Unidos	309	9.629.091	568
União Europeia	490	4.387.306	182
China	1.399	9.640.011	66
Japão	127	377.930	45
Rússia	141	17.098.242	35

Fonte: Armed Forces UK – International Comparisons (2012b).

Os gastos do país que ocupa a primeira posição, os Estados Unidos, contudo, seguem crescendo, se distanciando do segundo lugar. Os dados da Tabela 3 demonstram a evolução destes gastos nos anos 2007 a 2010, em comparação com os gastos efetuados no mesmo período pela União Europeia:

Tabela 3: Gastos com defesa e relação com o PIB nacional, Estados Unidos e União Europeia

	2007		2008		2009		2010	
	UE	EUA	UE	EUA	UE	EUA	UE	EUA
Total de gastos com defesa	€204 bi	€454 bi	€200 bi	€466 bi	€194 bi	€498 bi	€194 bi	€520 bi
% do PIB	1,69%	4,5%	1,63%	4,7%	1,67%	4,9%	1,6%	4,8%
% gastos totais do Governo	Não informado		Não informado		3,3%	11,7%	3,2%	11,2%

Fonte: Agência Europeia de Defesa (EAD, 2008; 2009; 2010; 2012c).

Em 2007 os gastos da União Europeia com defesa atingiram a marca de 204 bilhões de euros, caindo para 200 bilhões no ano seguinte, 194 bilhões em 2009, valor repetido em 2010. Atente-se para o percentual do PIB representado pelos gastos em defesa: os valores decrescem de 2007 para 2008, mas apesar do contínuo decréscimo do valor absoluto, de 200 bilhões de euros para 194 bilhões, o percentual relativo sobe para 1,67%. Em 2010, com a crise do euro iniciada, o valor absoluto dos gastos com defesa se repetem em relação ao ano anterior, mas o percentual cai para o valor mais baixo do período, chegando a 1,6%.

Os Estados Unidos, por seu turno, apenas aumentaram o valor bruto dos seus gastos, que subiram de 454 bilhões de euros em 2007 para 466 bilhões em 2008, 498 bilhões em 2009 e chegaram a 520 bilhões em 2010. O mesmo aumento não se reflete quando se comparam os gastos relativamente ao PIB do país, provavelmente devido aos recursos investidos na contenção da crise econômica de 2008: em 2007, os gastos representam 4,5% do PIB americano, seguido de um aumento discreto para 4,7% em 2008, 4,9% em 2009 e uma pequena retração em 2010, para 4,8%, quando a crise se agrava.

Em termos quantitativos de forças armadas à disposição dos Estados, os países da União Europeia somam quase 1,7 milhão de forças armadas à sua disposição, conforme a Tabela 4:

Tabela 4: Quantitativo de forças armadas dos Estados membros da União Europeia

<i>País</i>	<i>Exército</i>	<i>Marinha</i>	<i>Força Aérea</i>	<i>Outras forças</i>
Alemanha	160.000	24.000	50.000	0
Áustria	14.000	0	2.500	11.000
Bélgica	14.200	1.600	7.000	15.300
Bulgária	16.000	3.500	6.500	8.500
Chipre	9.500	100	300	0
Dinamarca	10.200	3.200	3.250	6.000
Eslováquia	7.000	0	4.000	5.000
Eslovênia	7.000	60	550	0
Espanha	80.000	17.500	21.000	9.000
Estônia	4.300	300	300	0
Finlândia	16.000	3.800	2.750	0
França	112.800	42.100	57.000	5.000
Grécia	90.000	16.000	30.000	0
Hungria	10.900	60	5.600	8.500
Irlanda	8.500	1.100	800	0
Itália	104.000	34.000	44.000	107.000
Letônia	1.500	550	300	3.000
Lituânia	7.000	400	1.100	2.500
Luxemburgo	900	0	0	600
Malta	2.000	0	0	0
Países Baixos	22.000	9.470	9.500	5.900
Polônia	45.000	8.000	17.000	0
Portugal	24.500	10.000	7.000	0
Reino Unido	108.800	38.700	44.000	0
República Checa	11.500	0	4.250	6.000
Romênia	41.000	6.900	10.000	0
Suécia	6.000	2.500	2.750	0
Totais →				
Total Geral	934.600	223.840	331.450	193.300
1.682.190				

Fonte: Armed Forces UK – Armed forces personnel summary (2012a).

Neste quesito, a União Europeia também mantém a segunda posição, ficando abaixo apenas da China e imediatamente acima dos Estados Unidos, da Rússia e do Japão, conforme a Tabela 5. A diferença nos totais é pequena, quando considerados os dados geopolíticos. Em relação à Rússia, o território europeu possui menos de um quarto do seu território e quase quatro vezes a sua população e, ainda assim, enquanto a UE ocupa a segunda posição, a Rússia vem logo a seguir, em quarto lugar; em relação aos Estados Unidos, a União Europeia possui uma população uma vez e meia maior, metade

da área territorial e quase um terço do orçamento gasto em defesa e os Estados Unidos ocupam a terceira posição neste ranking.

Tabela 5: Comparações internacionais: quantitativo de forças armadas

<i>País</i>	<i>Exército</i>	<i>Marinha</i>	<i>Força Aérea</i>	<i>Paramilitares</i>	<i>Total</i>
China	1.600.000	255.000	330.000	100.000	2.285.000
União Europeia	934.000	223.840	331.450	193.300	1.683.190
Estados Unidos	662.000	355.000	334.000	240.000	1.555.000
Rússia	395.000	142.000	240.000	250.000	1.027.000
Japão	138.000	42.000	35.000	2.200	217.200

Fonte: Armed Forces UK – International Comparisons (2012b).

Quanto às capacidades civis, no Conselho de Feira, em 2000, foram identificadas quatro áreas prioritárias no gerenciamento de crises: a) policiamento, para permitir à UE a execução completa de todas as suas missões, incluindo a substituição de autoridades locais. Para isso seriam necessários 5 mil policiais disponíveis, dos quais um quinto deveria estar disponível em no máximo 30 dias; b) implementação do primado da lei, de modo a reforçar os sistemas judiciais e suplementar a ação de policiamento, com o apoio de 3 mil especialistas; c) administração civil, capaz de disponibilizar rapidamente um grupo de especialistas civis para agir nas áreas nas quais as autoridades locais falhem em agir; d) proteção civil, identificando três equipes de avaliação emergencial para situações de crise e até 2 mil especialistas em vários campos que possam ser enviados rapidamente para os locais necessários e com o equipamento adequado.

Atualizadas em 2008, as novas metas para o desenvolvimento de capacidades civis para 2010 foram estabelecidas da seguinte forma: a) reforçar a capacidade de planejamento da UE e de disponibilização de várias missões ao mesmo tempo, especialmente em situações onde há a necessidade de reações rápidas; b) continuar a desenvolver ferramentas adequadas de mobilização de capacidades necessárias para missões civis; c) aprimorar o treinamento de pessoal a ser disponibilizado em missões, continuando a reforçar as equipes de resposta civil; d) desenvolver os aspectos administrativos, financeiros, logísticos e de recursos humanos na função de apoio a missões, incluindo a otimização da sinergia entre recursos militares e civis; e) desenvolver estratégias nacionais para facilitar a disponibilização de pessoal para as missões e encorajar o intercâmbio de boas práticas entre os Estados membros; f) reforçar a coerência e as sinergias entre as missões da PCSD e outros instrumentos da UE; g) introduzir um mecanismo de acompanhamento dos resultados das missões civis

da PCSD, de modo a contribuir para o aprimoramento das futuras missões de mesma natureza. A extensa lista de operações realizadas pela UE sob o manto da PCSD do seu início até 2010 é apresentada e brevemente examinada no tópico a seguir.

3.2 A POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA EM MOVIMENTO: AS OPERAÇÕES CIVIS E MILITARES DA UNIÃO EUROPEIA

As operações executadas pela União Europeia desde o funcionamento da Política Comum de Segurança e Defesa foram classificadas por Keukeleire e MacNaughtan (2008) em três categorias: missões civis, missões militares e missões civis-militares. Embora existam outras classificações,⁶² esta foi adotada para os fins deste trabalho. A tabela abaixo resume as missões iniciadas até 2010.

Tabela 6: Sumário das missões da Política Comum de Segurança e Defesa – dezembro/2010

	<i>Operação</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Tipo de missão</i>	<i>Tamanho</i>
MILITAR	Operação Concordia (FYROM, 2003)	Assegurar um ambiente estável e seguro para facilitar a implementação do Acordo-Quadro de Ohrid	Berlim Mais	400 soldados
	Operação Ártemis (RDC, 2003)	Estabilizar condições de segurança e melhorar a situação humanitária em no nordeste da República Democrática do Congo	Autônoma (Quartel General Operacional na França)	1.700 soldados
	EUFOR Althea (Bósnia Herzegovina, 2004-)	Contribuir para um ambiente seguro com o objetivo de assinar o Acordo de Associação à UE	Berlim Mais	7.000 soldados; reduzido a 2.500 em 2007
	EUFOR RD CONGO (2006)	Garantir a segurança da região durante o período de eleições, em cooperação com as autoridades do Congo (em suporte ao MONUC)	Autônoma (Quartel-General Operacional na Alemanha)	Mais de 1.000 soldados; disponibilidade de força de reação rápida
	EUFOR Chade/RCA (2008-2009)	Proteger civis em perigo, facilitar a assistência humanitária, contribuir para a proteção de pessoal da MINURCAT	Autônoma (Quartel-General Operacional na França)	3.700 soldados
	EUNAVFOR – Atalanta (2008-em andamento)	Dissuadir, prevenir e reprimir ações de pirataria na costa somali, proteger as embarcações da AMISOM e da WFP, monitorar atividades de pesca na costa somali	Autônoma (Quartel-General Operacional no Reino Unido)	1.594 soldados, em dezembro de 2012

⁶² Vide, por exemplo, a classificação de Howorth (2007) em quatro categorias: a) missões policiais; b) missões de controle de fronteiras e assistência técnica e militar; c) missões de monitoramento de paz e treinamento judicial; d) missões militares.

	EUTM (Somália) (2010-em andamento)	Treinar militares das Forças Armadas Nacionais na Somália e apoiar as ações da AMISOM	Autônoma (Centro de Operações da UE)	106 soldados em dezembro de 2012
CIVIL	EUPM (Bósnia Herzegovina, 2003-07)	Dar suporte à capacidade policial local inclusive para desenvolver independência e responsabilidade para com os resultados; lutar contra o crime organizado; criar instituições	Polícia	495 oficiais de polícia e 59 funcionários adicionais
	Operação Proxima (FYROM, 2003-05)	Consolidar a lei e a ordem; reformar o Ministério do Interior; promover gestão integrada de fronteiras; aumentar a confiança	Polícia	200 especialistas policiais
	EUPOL KINSHASA (RDC 2005-07)	Monitorar, guiar e orientar a Unidade Policial Integrada até o período das eleições nacionais	Polícia	Aprox. 30 funcionários
	EUJUST THEMIS (Geórgia, 2004-05)	Dar suporte à reforma do sistema de justiça criminal	Primado da lei	10 especialistas civis internacionais
	EUJUST LEX (Irãque, 2005-07)	Dar suporte ao sistema de justiça criminal através do treinamento de juizes, magistrados, polícia, etc., treinamento na UE e escritório de relacionamento em Bagdá	Primado da lei	800 juizes e policiais
	Monitoramento em Aceh (AMM) (Aceh, 2005-06)	Monitorar a implementação de aspectos do acordo de paz assinado por Indonésia e o Movimento Aceh Livre em 15 de agosto de 2005	Missão de monitoramento	Aprox. 80 funcionários não armados
	EUPAT (FYROM 2005-06)	Segue o fim de Proxima. Dar suporte ao desenvolvimento de um serviço policial eficiente e profissional	Polícia	30 especialistas policiais
	EUPOL COPPS (Territórios Palestinos, 2005-08)	Prover suporte acentuado à Autoridade Palestina no estabelecimento de políticas de acordo sustentáveis e efetivas	Polícia	Aprox. 33 especialistas civis e policiais não armados
	EUBAM RAFAH (Territórios Palestinos, 2005-08)	Monitorar (presença de terceiro partido) as operações de travessia de fronteiras em Rafah (Gaza)	Missão de assistência à fronteira	Aprox. 55 policiais, aumentado para 75
	EUSEC RD CONGO (RDC, 2005-06)	Orientação e assistência da UE para a reforma do setor de segurança	Sector de segurança	8 especialistas
	Missão de assistência e controle de fronteira da Ucrânia e Moldova (Moldova/Ucrânia, 2005-07)	Combater o contrabando, tráfico e fraudes fiscais através do fornecimento de conselhos e treinamento	Missão de assistência e controle às fronteiras	69 especialistas e 50 funcionários locais de suporte

	EUPOL-AFEGANISTÃO (Afeganistão, 2007-10)	Desenvolver uma capacidade sustentável de construir e manter um serviço de polícia civil	Polícia	160 policiais e especialistas do setor de justiça
	EUPT para o Kosovo (Kosovo, 2006--)	Preparar-se para uma possível futura operação no Kosovo	Primado da lei	45 oficiais
CIV/MIL	Apoio da UE à missão Amis II (Darfur) (Sudão, 2005-2006)	Dar apoio à União Africana e seus esforços políticos, militares e de polícia para solucionar a crise na região de Darfur no Sudão	Civil-militar	31 oficiais policiais, 17 especialistas militares e 10 observadores militares

Fonte: Adaptado de Keukeleire e MacNaughtan (2008, p. 186-188), com atualizações.

O papel efetivamente desempenhado por operações da PCSD na resposta a crises internacionais varia bastante, sendo necessário observar seis questões fundamentais. A primeira delas diz respeito ao protagonismo da UE na condução da missão, em função dela desenvolver ações em conjunto com a OTAN, por meio do Acordo Berlim Mais, ou em apoio a missões da ONU. Nos casos das operações Ártemis, EUFOR RD Congo, EUFOR Chade, EUNAVFOR Atalanta e EUTM Somália, por exemplo, a União Europeia comanda a operação em caráter autônomo, como expressão direta da sua PCSD através dos seus Quartéis-generais Operacionais, especialmente estabelecidos para esta função. A situação é diferente em relação à Operação Concordia e à EUFOR Althea, na qual a UE divide a responsabilidade do comando com a OTAN, uma vez que estas missões foram desenvolvidas sob a tutela do Acordo Berlim Mais. As missões em si podem ter objetivos diferentes: no caso da EUFOR RD Congo, sob o comando independente da PCSD, tem por objetivo principal apoiar a MONUC – missão da ONU no país com aproximadamente 16 mil soldados –, de forma que os pouco mais de mil soldados da EUFOR RD Congo representam uma parcela pequena do total de soldados estrangeiros presentes no país.

A segunda questão a ser levantada diz respeito ao valor agregado por uma operação específica, resposta que depende do tamanho da missão, duração e custos previstos. Por exemplo, a Operação Ártemis teve um mandato curto, de apenas três meses e a sua área de atuação era reduzida a uma cidade e vizinhanças que não ultrapassavam 15 km de distância. Por outro lado, a EUFOR Althea, compreendendo mais de 7 mil soldados, sem duração prevista e com amplo mandato, representa um compromisso – e custos – bem mais elevados que a Operação Ártemis. Devido à missão

ocorrer sob o Acordo Berlim Mais e com participação da OTAN, é legítimo questionar se os resultados esperados justificam os custos, para a UE, envolvidos na operação.

Em terceiro lugar, quão coerentes são os instrumentos utilizados para dar substância a uma operação? Esta pergunta é mais bem respondida em contraponto com as missões efetivadas na Bósnia. A EUPM tem como objetivos dar suporte à capacidade policial local para estimular a sua independência e a responsabilidade para com os resultados, auxiliar na luta contra o crime organizado e na criação de instituições que ajudem o país a retomar a sua autonomia. O foco da EUPM era na construção de capacidades locais, mas o seu trabalho era constantemente prejudicado pela ausência de comunicação com a EUFOR Althea, cuja unidade de policiamento integrado engajava-se em operações de larga escala contra o crime organizado, mas sequer informava a polícia local de suas ações, comprometendo a legitimidade da presença da UE no território e a aceitação da polícia local quanto ao trabalho desenvolvido pela EUPM.

A operação é uma prioridade da UE ou é o projeto individual de um Estado membro elevado às instâncias da União? Em outras palavras, quão “comum” é uma operação sob a PCSD? Embora a PCSD adote como um dos seus pressupostos que os Estados membros não irão se opor à sua efetivação, a falta de interesse de vários deles em participar de operações da PCSD pode demonstrar que a proposta de intervenção em um país pode ter sido motivada por interesses individuais de alguns Estados membros e, não condizentes com os princípios e interesses da UE, não consegue angariar recursos e esforços suficientes de outros membros para a adequada execução do seu mandato operacional. As missões na República Democrática do Congo, por exemplo, são majoritariamente compostas por soldados da Bélgica e da França, o que provavelmente está atrelado ao passado colonial destas potências em relação ao Congo, assim como as operações no Iraque recebem maior parcela de contribuição do Reino Unido, Itália e Polônia, devido aos interesses destes países em suas relações com os Estados Unidos, e a missão de monitoramento na Indonésia recebe maior contribuição dos países nórdicos e da Holanda. A região dos Bálcãs, contudo, geopoliticamente mais relevante para a UE, sobretudo devido à proximidade da região com o CRS europeu, recebe contribuições de praticamente todos os Estados membros da organização.

Quais são os objetivos de uma operação? A decisão sobre uma operação pode estar ligada a laços históricos entre as potências coloniais europeias e as ex-colônias,

principalmente africanas, solapando a legitimidade da UE enquanto agente internacional que busca afirmar uma identidade própria perante as relações internacionais. As operações nem sempre precisam ter uma relação direta, em termos geopolíticos, com os países onde são realizadas, podendo ser motivadas pelas relações mantidas com Estados de fora da UE ou com outras organizações internacionais, ou ainda, pode ser motivada para justificar a formulação de uma política comum de segurança e defesa e os custos investidos nela. É o que explica, no primeiro caso, a EUJUST LEX no Iraque logo após a reeleição de George W. Bush nos Estados Unidos e as missões AMIS e AMIS II, no Sudão, e no segundo caso, as missões com contingente baixíssimo e limitado mandato de duração, como a EUJUST Themis, na Geórgia, e a EUSEC, na República Democrática do Congo. Em ambos os casos, foram enviados especialistas para auxiliar na estruturação de sistemas policiais e de segurança, não ultrapassando o número de dez indivíduos e mandatos de três meses.

A Estratégia Europeia de Segurança, consolidada pelas operações executadas com os instrumentos da PCSD em três continentes diferentes, começa a dotar de conteúdo as aspirações da organização à condição de agente internacional, enunciadas no próprio documento como a responsabilidade da UE em dividir o fardo da segurança global e da construção de um novo mundo mais seguro (BISCOP, 2007). O caráter multidimensional das operações realizadas pela PCSD, abordando o apoio em eleições, o policiamento, o treinamento de indivíduos para o exercício de atividades judiciais ou através de operações militares para estabelecer a paz em regiões conflituosas é um aspecto distinto da União Europeia enquanto agente internacional. Este aspecto, aliado à tradicional política externa da UE direcionada a questões socioeconômicas, contribui para o delineamento de uma identidade europeia.

3.3 EM BUSCA DA RELEVÂNCIA: A PCSD ENQUANTO INSTRUMENTO DE AFIRMAÇÃO IDENTITÁRIA DA UNIÃO EUROPEIA

3.3.1. A CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE EUROPEIA ATRAVÉS DA PCSD

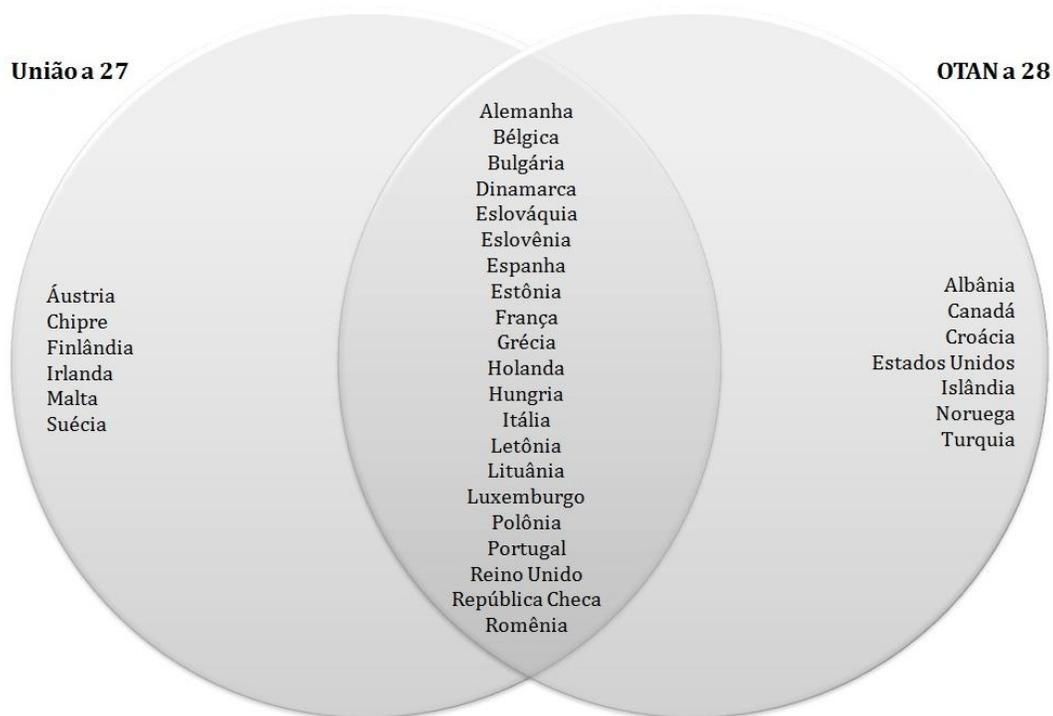
A relação estabelecida nesta tese entre a PCSD e uma identidade europeia tem um fundamento institucional: em 1994, as mudanças sentidas pela UE no continente europeu após o final da Guerra Fria deram causa a preocupações com o papel da UE frente a conflitos armados. A organização sentia que precisava contribuir mais e que a influência exercida pela ação conjunta da Europa dos Doze poderia facilitar processos e

assegurar um ambiente internacional mais seguro. Estas preocupações se cristalizaram na Identidade Europeia de Segurança e Defesa (IESD), fincada na estrutura da OTAN e devotada à reestruturação militar no seio da UE de forma que esta pudesse exercer uma influência maior nas decisões da Aliança Atlântica (DUKE, 2000; NUGENT, 2006). Na realidade, a IESD tratava, de forma bastante diferente da PESD, de um mecanismo por meio do qual a UE emprestaria recursos da OTAN para a realização de ações relacionadas à segurança europeia. A PCSD, por outro lado, é um mecanismo totalmente diferente voltado para a autonomia da UE enquanto agente securitário (HOWORTH, 2009).

A prática da UE enquanto agente internacional de segurança traça o seu próprio caminho com a PCSD. Afastando-se das críticas mais severas à atuação da UE como poder militar, a PCSD é estritamente limitada à Agenda de Petersberg: ações humanitárias e de resgate, de manutenção de paz, de forças de combate em gerenciamento de crises; reservando as ações tradicionais de defesa à ação da OTAN e das forças armadas dos seus Estados membros, a PCSD não é, portanto, um exército no sentido clássico atribuído às forças armadas de Estados, mas algo novo, vinculado a um novo paradigma de intervenções para a solução de crises internacionais. O foco em missões pontuais para o gerenciamento de crises, mirando na implantação do princípio do primado da lei, no monitoramento de eleições e de fronteiras, por exemplo, logo se tornaram um elemento distintivo das operações da PCSD (HOWORTH, 2009). Este entrave quanto à formação de um exército da União Europeia é reforçado pela estrutura decisória da PCSD: enquanto política intergovernamental, os Estados membros decidem se, como, quando e com quanto contribuir para a composição das tropas de choque, não sendo obrigados, embora sejam encorajados, a empregar esforços para a execução das ações da PCSD.

Na mesma linha de afirmação de uma identidade própria, a relação estratégica com a OTAN ainda é de grande importância para a UE, sobretudo pela enorme coincidência de membros entre ambas as organizações. À exceção do Canadá e dos Estados Unidos, únicos membros da OTAN fora do continente europeu e, portanto, fora da UE, a figura abaixo identifica os países que são membros da UE e da OTAN, os membros da UE que não são membros da OTAN e os membros da OTAN que não fazem parte da UE.

Figura 2: Membros da OTAN e União Europeia, dezembro de 2012



Fonte: MARTINS (2012, p. 80), com atualizações.

Esta participação simultânea em ambas as organizações pontuou o processo decisório da PCSD, de modo que esta só pode agir quando a OTAN decide não fazê-lo. A Secretária de Estado norte-americana em 1998, Madeleine Albright, foi enfática ao se posicionar a favor de uma política europeia de segurança e defesa, três dias após a Declaração de Saint Malo, condicionando esta política ao impedimento dos “Três Ds”: desacoplamento, duplicação e discriminação.

À medida que os europeus procuram a melhor forma de organizar a sua cooperação em política externa e de segurança, o importante é assegurar que qualquer mudança institucional seja consistente com os princípios básicos que têm servido bem à parceria atlântica por cinquenta anos. Isso significa evitar o que eu chamo de os Três Ds: desacoplamento, duplicação e discriminação.

Primeiro, nós queremos evitar o desacoplamento: a OTAN é a expressão do indispensável elo transatlântico. Ela deve permanecer uma organização de aliados soberanos, na qual o processo decisório europeu não é desconectado do processo decisório mais abrangente da aliança.

Segundo, nós queremos evitar a duplicação: recursos de defesa são muito escassos para que os aliados conduzam planejamento de forças, operem estruturas de comando e tomem decisões de aquisição duas vezes – uma na OTAN e mais uma na UE. E terceiro, nós queremos evitar qualquer discriminação contra membros da OTAN que não são membros da UE (ALBRIGHT, 1998 *apud* HOWORTH, 2007, p. 46).

A PCSD não pode ser vislumbrada como um futuro exército europeu a rivalizar com a OTAN ou os Estados Unidos; se assim fosse, a PCSD não estaria aberta a contribuições de membros da OTAN que não participam da UE. Como meio de reforçar a segurança regional europeia, a PCSD contempla a possibilidade de países membros da OTAN, ainda que não membros da UE, contribuírem para a composição das tropas de choque, em clara demonstração da importância da parceria estratégica com a OTAN para a realização de suas atividades (HOWORTH, 2007; KEUKELEIRE; MACNAUGHTAN, 2008). No entanto, a questão não se pode dar por encerrada.

A tradicional cooperação entre a UE e a OTAN neste domínio não desapareceu ou se esvaiu, ao menos não em razão da PCSD que ora se formava. Parte da razão da União Europeia ter se decidido a enveredar pela integração em matéria de segurança e defesa foi a redução da importância da Europa para a agenda internacional da política externa norte-americana. Consequentemente, a OTAN passou a direcionar a sua atenção, como parte de seu novo conceito estratégico, para outras partes do mundo, majoritariamente a Ásia. A questão em tela é que a União Europeia também seguiu este redirecionamento gradual, movendo-se através de uma política comum de segurança e defesa rumo à ação internacional enquanto agente securitário.

No Fórum UE-Washington de 2011,⁶³ um dos quatro debates estruturados no evento enfocaram as perspectivas para o futuro da cooperação em segurança e defesa entre a União Europeia e os Estados Unidos. Os catorze intelectuais envolvidos manifestaram opiniões que podem ser agrupadas em três grandes grupos: a) os entusiastas da autonomia europeia; b) os pessimistas quanto à afirmação da condição de agente securitário internacional à UE; c) os cooperativistas.

O primeiro grupo, representado por Richard Gowan, Clara O'Donnell, Claude-France Arnould, Laura Lee Smith e Bjoern H. Seibert, manifesta-se favorável à crescente autonomia da União Europeia. Seus argumentos giram em torno do redirecionamento das ações da OTAN para a Ásia, nos cortes de investimentos militares por parte dos Estados Unidos e o papel crescente das cooperações estratégicas estabelecidas entre a UE e os países asiáticos, especialmente com a China e com a Índia. Neste sentido, a UE busca se afirmar enquanto agente autônomo de segurança ao firmar as suas próprias

⁶³ Todos os textos citados podem ser encontrados na Internet em: "<http://www.iss.europa.eu/regions/united-states/washington-forum-debate/>". Acesso em 14 de abril de 2013.

parcerias com organismos regionais de segurança na região e aproveitando as lacunas abertas com as limitações orçamentárias dos Estados Unidos – e pressão deste sobre a UE para que reforce e invista mais em sua própria política segurança e defesa, reduzindo o peso dos investimentos militares norte-americanos e dividindo os gastos na região. Laura Lee Smith é particularmente otimista em relação ao papel a ser desempenhado pela UE no futuro, face ao declínio da influência norte-americana sobre o mundo e ao crescimento da importância política e econômica dos países emergentes, permitindo à UE angariar nova posição no cenário internacional.

Já o segundo grupo, composto por Sven Biscop, Asle Toje, Sally McNamara e Thomas Wright, aponta na direção contrária, ressaltando o fracasso da UE em tomar decisões rápidas e implementar os seus próprios objetivos enquanto agente securitário. A dificuldade em mobilizar recursos e implementá-los com eficácia em situações concretas como a recente crise na Líbia e o risco maior de esfacelamento da UE face à crise fiscal e monetária depõem contra a organização e suas aspirações de potência civil-militar na conjuntura internacional do século XXI. Sven Biscop destaca a ausência de unidade europeia nas ações ao lembrar que na crise da Líbia duas potências europeias, França e Reino Unido, tomaram a frente das negociações fazendo uso da estrutura da OTAN, mas não da PCSD. A falta de compromisso da UE com a PCSD se manifestou em mais uma operação da Aliança Atlântica com a participação massiva dos Estados Unidos, mas não dos demais países europeus. Como Asle Toje pontuou, a UE possui “as aspirações de uma grande potência, mas a capacidade e a mentalidade de um jogador intermediário”. O risco que esta postura – ou falta dela – da UE traz é que isto a torne irrelevante do ponto de vista securitário, sepultando as suas aspirações de potência global.

Finalmente, o terceiro grupo, abrangendo James Joyner, Earl Fry, Xymena Kurowska, Stephen Flanagan e Daniel Keohane, acredita que o futuro das relações UE-EUA ainda está atrelado à cooperação, sem grandes perspectivas de mudança em curto prazo. O principal ponto deste argumento está na ausência de estruturas, capacidades e uma estratégia bem definida na UE que garanta efetivamente a sua autonomia enquanto agente securitário. Neste sentido, defendem estes analistas, a UE deve reforçar as suas estruturas de ação civil, reservando-se a obrigação de aprimorar os instrumentos de ação nesta dimensão e consolidar-se como uma potência civil, delegando as obrigações e

recursos militares para a OTAN. Face à crise enfrentada pela UE e à redução dos investimentos em orçamento militar, este seria o melhor caminho, defendem Earl Fry e Stephen Flanagan.

A cooperação entre as duas organizações continua um elemento estratégico importante, sobretudo pela facilidade de comunicação interinstitucional derivada da numerosa coincidência de membros entre as organizações. A PCSD não foi apenas motivada por um desejo de se afirmar como agente internacional de segurança ou como forma de atestar uma identidade europeia. A PCSD foi, sobretudo, o meio encontrado pela União Europeia de não se tornar irrelevante – para a política externa de outras potências – ou insegura, devido à sua falta de engajamento coletivo em estruturas de segurança e suas débeis capacidades militares enquanto países independentes.

Entretanto, Howorth (2009) alega que o futuro da OTAN ainda está por se definir e depende muito do resultado das suas ações no Afeganistão. Se o contexto da década de 1990, na ausência de uma organização com capacidade efetiva e autoridade política para tomar decisões em matéria de segurança no continente europeu, concedia à OTAN a legitimidade e responsabilidade para fazê-lo, a PESD/PCSD redefiniu esse vazio institucional nos primeiros anos do século XXI, ocupando parte do espaço outrora preenchido pela OTAN e evocando nesta a necessidade urgente de redefinição do seu papel estratégico na Europa. A evolução de ambas as organizações após o início das atividades da PCSD alerta para a possibilidade de novos arranjos interinstitucionais, provavelmente realizados setor a setor, como compartilhamento de inteligência e apoio logístico, e não uma parceria estratégica na qual a PCSD mantém permanentemente um papel secundário na segurança europeia.

Neill Nugent (2006) explica que para analisar o avanço da política de defesa da UE é preciso distinguir entre três níveis de políticas: políticas suaves de segurança, políticas duras de segurança e políticas tradicionais de defesa. Nesta distinção está também exposta a diferença entre políticas de *defesa* e políticas de *segurança*, corretamente apontadas por Mérand (2008) e erroneamente por Martins (2012). Estes tipos de políticas são caracterizadas a seguir:

- a) Políticas suaves de segurança: enfatizam a promoção da paz e segurança via utilização de instrumentos não militares. O uso

de acordos comerciais, de estabilização econômica e de cooperação política são exemplos dessas políticas;

- b) Políticas duras de segurança: envolvem o uso de forças militares para a resolução de conflitos, manutenção e monitoramento da paz, ações que compõem a Agenda de Petersberg;
- c) Políticas de defesa: envolvem o uso de força militar para a defesa do território de um Estado, ofensivamente, se necessário, e outras ações de segurança.

Nugent afirma que o primeiro conjunto de políticas pode ser associado à prática comunitária da Comunidade Europeia antes do surgimento da PESC, enquanto o segundo conjunto é o domínio de ação da PCSD e o terceiro, por fim, não é exatamente parte dos objetivos da PCSD. É interessante, contudo, que se faça referência conceitual ao título do domínio de intervenção, política comum de segurança e *defesa*, quando não há efetivamente o objetivo de desenvolver uma política de defesa, apenas ações externas vinculadas a questões socioeconômicas e à Agenda de Petersberg.

Neste ponto reside uma crítica implícita. O que realmente significa a concretização de uma política comum de segurança e defesa para a União Europeia? Analistas costumam apontar várias razões pelas quais a PCSD não deve ser considerada a formação de um exército e que não está nos objetivos da UE se transformar em um Estado ou uma potência militar, embora tenha o seu plano de desenvolvimento de capacidades e, especialmente na primeira década do século XXI, tenha dado início a várias operações que vão além das tradicionais missões civis que desenvolveu ao longo da história da sua integração (NUGENT, 2006; HOWORTH, 2007; 2009; KEUKELEIRE; MACNAUGHTAN, 2008; MÉRAND, 2008; BISCOP, 2010; MARTINS, 2012). O aumento das capacidades através da execução do PDC, porém, reforça o sentido dado à militarização da UE, com instrumentos cada vez mais eficazes na condução de operações de natureza civil-militar. A estruturação de uma força militar guiada por uma cadeia de comando própria – a Célula de Planejamento Civil-Militar – que combina ações de planejamento civil à sua força militar, não apenas sinaliza a formação de um novo paradigma para as intervenções na sociedade internacional como também lança a prospecção de uma nova potência global, na forma de uma organização internacional congregando quase trinta

países no que outrora foi considerado o centro do mundo e, portanto, reunindo entre os seus membros várias grandes e médias potências econômicas e militares.

A formação desse paradigma não acontece sem ressalvas. O campo de estudos da segurança internacional se encarregou, ao longo do tempo, de fornecer subsídios para paradigmas de intervenção anteriores. Desde a concepção realista de uma intervenção motivada pelos interesses de um Estado que deseja ampliar os seus mercados, territórios ou acesso a recursos, a concepções liberais segundo as quais as justificativas para uma intervenção estão associadas à preservação dos direitos humanos, impedindo catástrofes humanitárias naturais ou provocadas por ação humana, e à legítima defesa. O conceito de responsabilidade de proteger e, mais recentemente, a responsabilidade ao proteger⁶⁴, são expressões de um paradigma contemporâneo que se busca desenvolver no âmbito das operações de paz da ONU, supostamente redirecionando o centro das atenções na intervenção do Estado para o ser humano; afinal, argumentam os seus defensores e críticos (EVANS; SAHNOUN, 2001; FINDLAY, 2002; FRANCK, 2002; HOLZGREFE; KEOHANE, 2003; EVANS, 2012), a proposta da responsabilidade de proteger é tirar o foco negativo dado sobre a violação de soberania em ações de intervenção para enfatizar o aspecto positivo de garantir a preservação de direitos humanos.

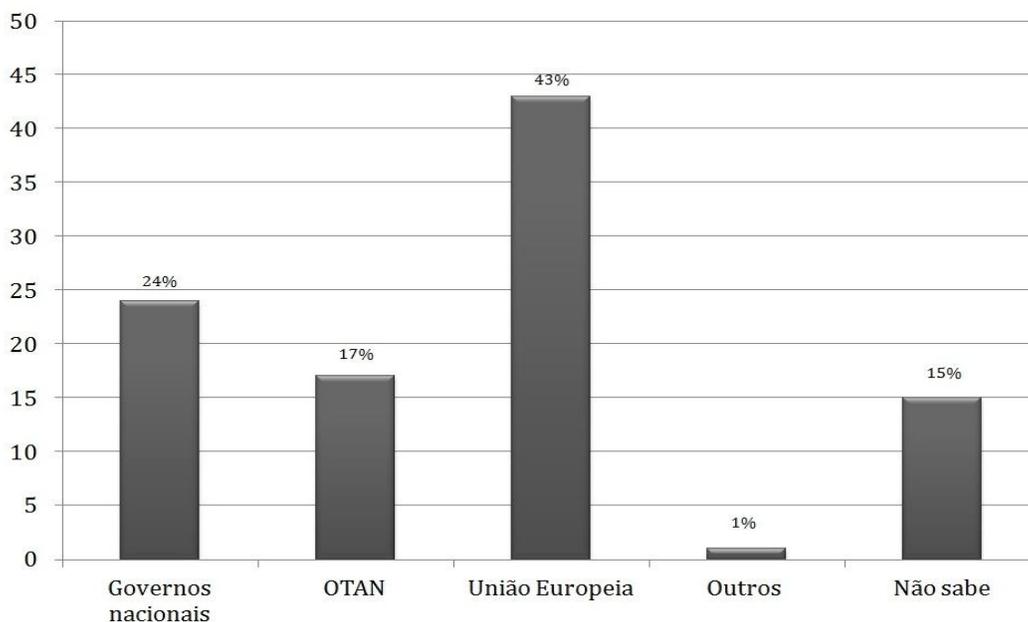
Por mais idealista que seja, a proposta não afasta o fantasma do intervencionismo e todos os problemas que uma intervenção acarreta, bem ou mal sucedida, entre eles: fluxos de refugiados e deslocados internos, destruição de infraestrutura, grande número de mortes, exploração de recursos naturais, saques e pilhagem, colapso das instituições macroeconômicas do Estado sob intervenção e queda de regimes políticos, com eventual substituição dos mesmos por novos regimes de governo e instituições políticas mais próximas da unidade interventora. A relação não é exaustiva, mas visa demonstrar que, à parte os benefícios que possam ser colhidos de uma intervenção, como a suspensão de ações graves contra a humanidade e a destituição de governos ditatoriais criminosos, uma intervenção sempre vem acompanhada de uma série de problemas não intencionais, mas, em muitos casos, antecipados, entre eles os interesses pontuais de Estados interventores em detrimento dos supostos interesses de uma sociedade internacional (AOI; CONING; THAKUR, 2007).

⁶⁴ Ver nota de rodapé 43, no primeiro capítulo.

É justamente neste ponto que reside a maior inquietação com a militarização da União Europeia. Uma organização de atuação tradicionalmente econômica e social, buscando desenvolver capacidades militares que a tornem apta a realizar operações armadas de intervenção em países fora da organização – e com grande potencial para fazê-lo, conforme demonstram os dados apresentados neste capítulo – e projetar a sua política externa pelo mundo, assumindo a posição de potência global por meio do *status* de agente securitário internacional. A opção da UE pela ruptura com a imagem de uma potência suave, que não recorre ao uso da força, não tem precedente enquanto organização de cooperação e integração de raízes econômicas. Todavia, cumpre verificar que se as decisões se desenrolam estritamente no âmbito intergovernamental, elas não são tomadas sem levar em consideração a opinião pública europeia.

Uma segunda questão digna de nota é o fato de que o reconhecimento pelos cidadãos europeus de quem tem autoridade para decidir em matéria de defesa oscilou bastante ao longo dos anos.

Figura 3: Caso necessário, quem deve decidir em questões relativas à defesa na Europa?



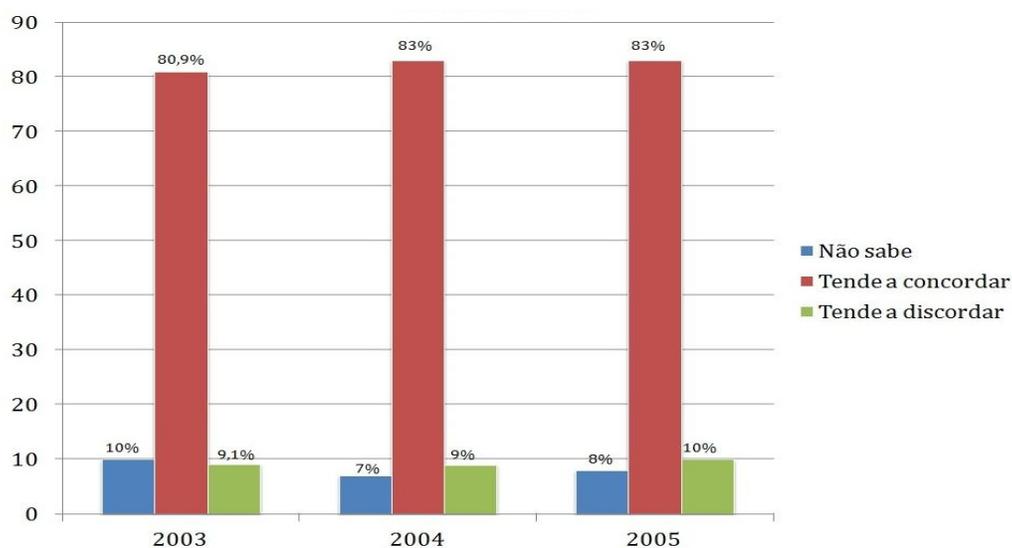
Fonte: Manigart (2001).

A partir de dados coletados no ano de 2000, pouco depois do surgimento da PESD e antes da UE iniciar as suas operações sob o âmbito dela, Philippe Manigart

(2001) apresentou os seguintes resultados: 43% da população entrevistada acreditava que a União Europeia deveria ser responsável por tomar decisões em matéria de defesa, enquanto 17% votaram na OTAN como a detentora dessa responsabilidade. Outros 15% não souberam responder e 24% não confiam nas instituições multilaterais, mas têm opinião formada: para eles, apenas os governos nacionais deveriam ter essa responsabilidade, que não poderia ser confiada à UE ou à OTAN.

Em pesquisas posteriores do Eurobarômetro (2013b), nos anos de 2003, 2004 e 2005, uma pergunta similar apresentou índices mais satisfatórios. No lugar de questionar qual a entidade responsável por tomar decisões em matéria de defesa, a arguição enfatizava o caráter multilateral das decisões sobre esta questão o perguntar se “Os Estados membros deveriam adotar uma posição comum em relação a crises internacionais?”. O termo “posição comum” está associado à política comunitária, em consonância com o jargão da UE, significando uma posição da organização e não de outro organismo internacional, situação na qual se utilizaria o termo “multilateral”. A pergunta, portanto, se refere à transferência da responsabilidade pela decisão em crises internacionais à UE e as respostas seguem na Figura 4:

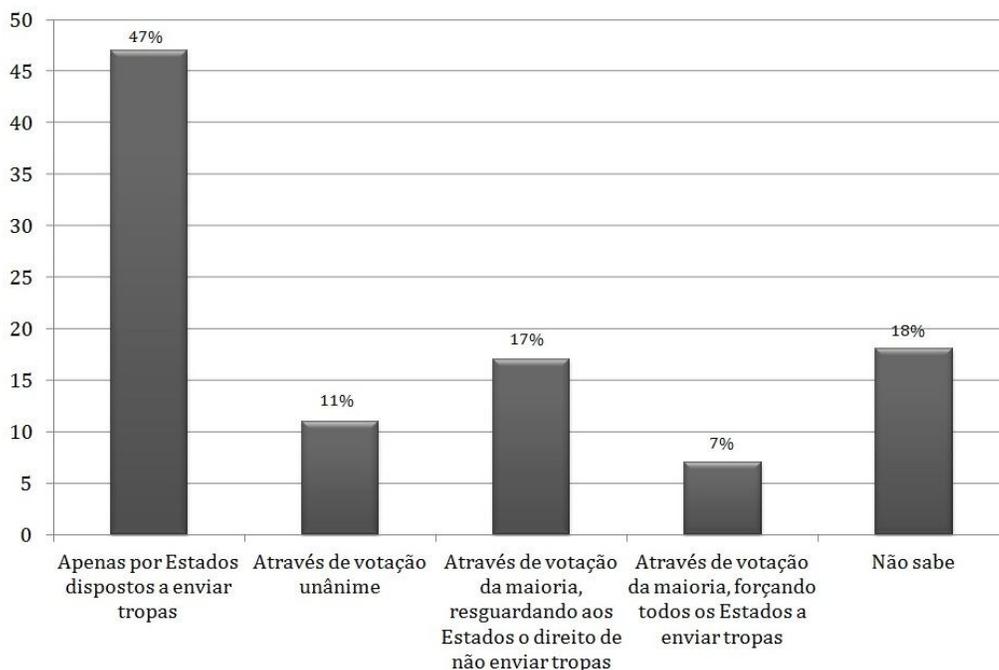
Figura 4: Os Estados membros deveriam adotar uma posição comum em relação a crises internacionais?



Fonte: Eurobarômetro (2012b).

O fato é que se o aparente otimismo em relação à PCSD com quase 50% dos votantes a favor de que a decisão seja tomada no âmbito da UE indica um processo de reconhecimento da autoridade da UE e, conseqüentemente, identificação com a mesma, os valores não coincidem com os achados de Manigart em outra pergunta associada à PCSD: na eventualidade de uma intervenção militar, como devem ser tomadas as decisões? Das quatro respostas possíveis – apenas por Estados dispostos a enviar tropas, por votação unânime, por voto majoritário, sendo facultativo aos Estados membros enviarem tropas ou pelo voto majoritário, vinculando todos os Estados membros a enviarem tropas – prevaleceu a política intergovernamental, tendo os respondentes afirmado, em sua maioria, que a decisão de intervir e a estrutura de comando devem ser reservadas aos Estados dispostos a contribuir com tropas. Coincidentemente ou não, é o mesmo princípio que orienta a cooperação estruturada permanente definida no Tratado de Lisboa.

Figura 5: Como devem ser tomadas as decisões no caso de uma intervenção militar pela PCSD?



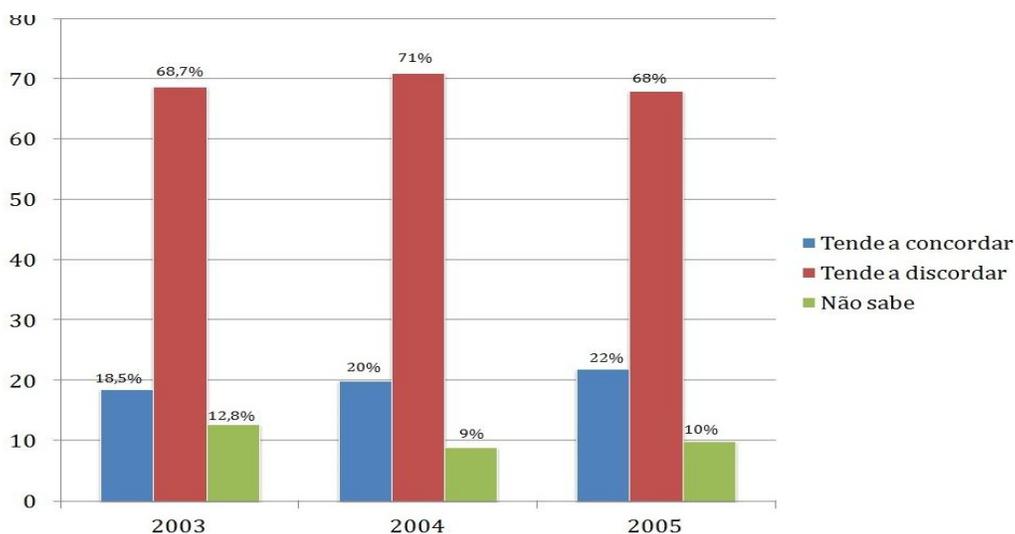
Fonte: Manigart (2001).

Pode-se concluir dessa análise que, em 2001, quase metade dos europeus reconheciam na União Europeia a autoridade para definir a postura da organização perante a sociedade internacional, mas preferiam que os seus Estados fossem

responsáveis por decidir sobre participar ou não de uma intervenção e apenas aqueles que efetivamente fizessem parte das operações pudessem exercer o voto nas decisões necessárias. Para o exercício dessas ações, contudo, a UE precisaria ter forças armadas à sua disposição. Com isso em mente, Manigart formulou a pergunta subsequente, sobre a composição de um eventual exército europeu. Com quatro respostas possíveis, 19% dos respondentes escolheram “um único exército europeu, substituindo os exércitos nacionais”; 37% entenderam que “uma força de resposta rápida permanente à disposição da UE, funcionando paralelamente aos exércitos nacionais” era a melhor opção; 18% afirmaram que “uma força de resposta a ser disponibilizada apenas quando necessário” era o mais adequado; e 12% responderam “nenhum exército europeu, restando apenas os exércitos nacionais”. Outros 13% não responderam ou não sabiam. Os europeus, assim, demonstravam que entendiam ser a UE a organização mais apropriada para decidir sobre ações da PESD e, para isto, deveria ter uma força de resposta rápida à sua disposição em caráter permanente, porém, a decisão sobre a composição destas forças ainda caberia aos Estados membros, reforçando o caráter federalista do processo integrativo. Somando os resultados que envolvem alguma manifestação de forças armadas sob a estrutura da UE, 75% dos respondentes são simpáticos a alguma manifestação de forças armadas no domínio da PCSD.

Pesquisas posteriores do Eurobarômetro (2013a) indicam mudanças nesta perspectiva. A pergunta partia do pressuposto do estabelecimento da PESC e da PESD e os indivíduos deveriam responder se concordam ou não com a seguinte assertiva: “A União Europeia deve ter uma força de reação rápida para enviá-la prontamente a locais estratégicos em crises internacionais?”. Os dados se apresentam aproximadamente nos mesmos valores durante os três anos pesquisados. Dos 75% que em 2001 entendiam ser necessária algum tipo de força armada na estrutura da PCSD, nos três anos seguintes a concordância chegou a 68%, índice ainda alto, mas em declínio, como mostra a Figura 6, abaixo:

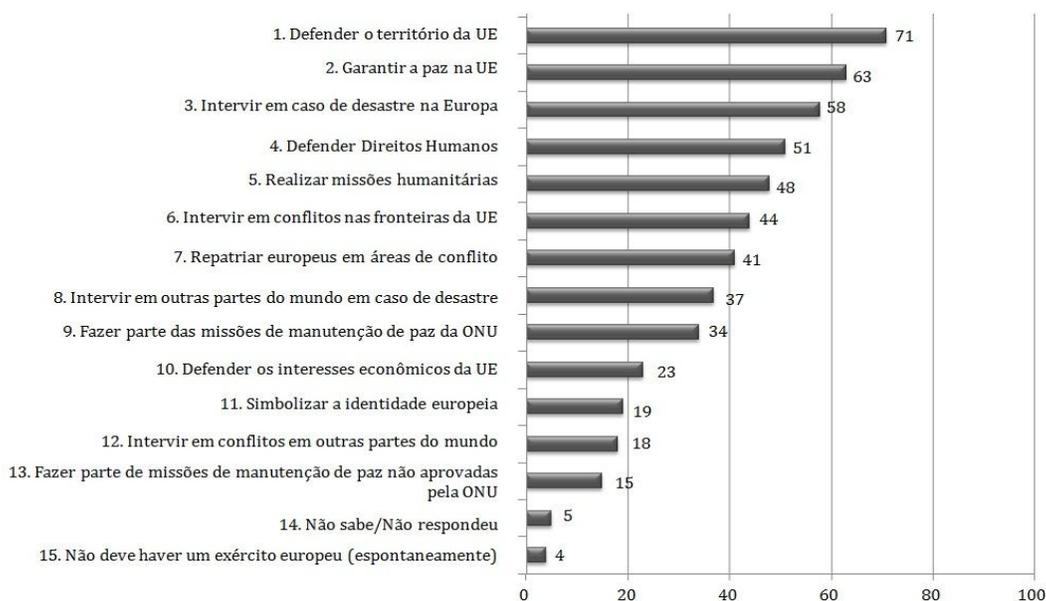
Figura 6: A União Europeia deve ter uma força de reação rápida para enviá-la prontamente a locais estratégicos em crises internacionais?



Fonte: Eurobarômetro (2013a).

Atrelado a isto, pode-se observar as respostas à última pergunta de Manigart (2001) se referindo à decisão da UE em estabelecer uma PCSD e criar um exército europeu. Quais deveriam ser as funções de um exército europeu? O resultado segue na figura 7:

Figura 7: Quais deveriam ser as funções de um exército europeu?

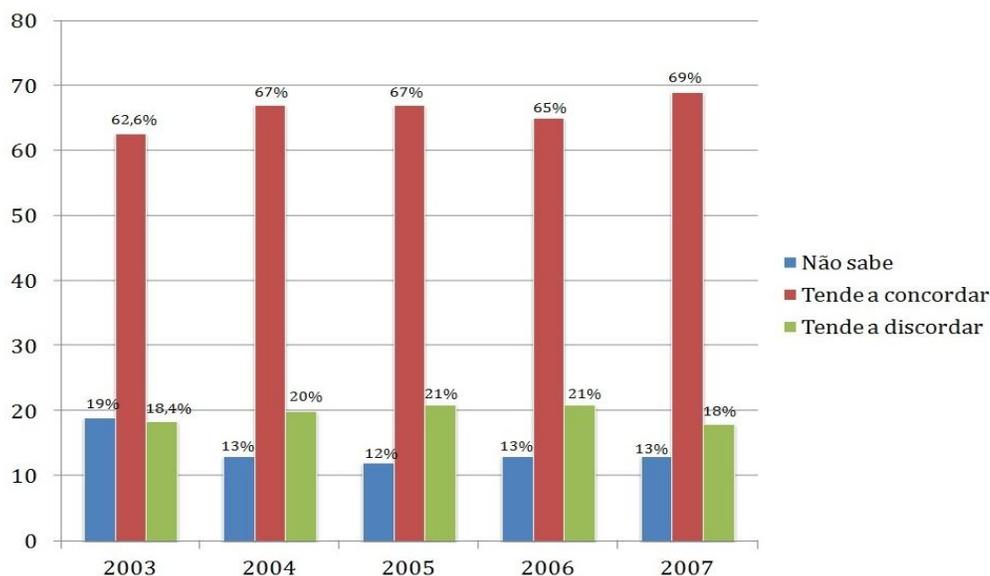


Fonte: Manigart, 2001, p. 18.

A função mais celebrada pelos respondentes, uma extensão da função típica dos exércitos nacionais para a UE, foi a de defesa do território da organização, incluindo o território do país de nacionalidade do respondente, com 71% de marcações. Embora não desejassem que os exércitos dos seus países de origem fossem substituídos por um exército da União Europeia, o alto índice sugere que na eventualidade da criação de um exército europeu, este deveria ser utilizado em defesa do território da organização, aproximando-a da concepção de um Estado. A segunda opção mais votada, com 63%, associa o exército à função policial, garantindo a paz interna na UE e a terceira, 58%, de intervenções em caso de desastres naturais no continente europeu, relaciona outra função comum nos exércitos nacionais em períodos de paz. Apenas 4% insistiram que não deveria haver um exército europeu.

As perguntas de número 4 (51%), 5 (48%), 6 (44%), 7 (41%), 8 (37%), 9 (34%) e 12 (18%) representam projeções da política externa da União Europeia nos limites do que é previsto nos tratados comunitários, enquanto outras três perguntas chamam a atenção pelos índices e pelo exercício de funções não previstas no direito comunitário: perguntados sobre a função do exército enquanto símbolo de uma identidade europeia, 19% dos respondentes concordaram com esta representação; sobre o dever do exército de defender os interesses económicos da UE, 23%; e sobre agir em operações de paz em outras partes do mundo sem o consentimento da ONU, 15%.

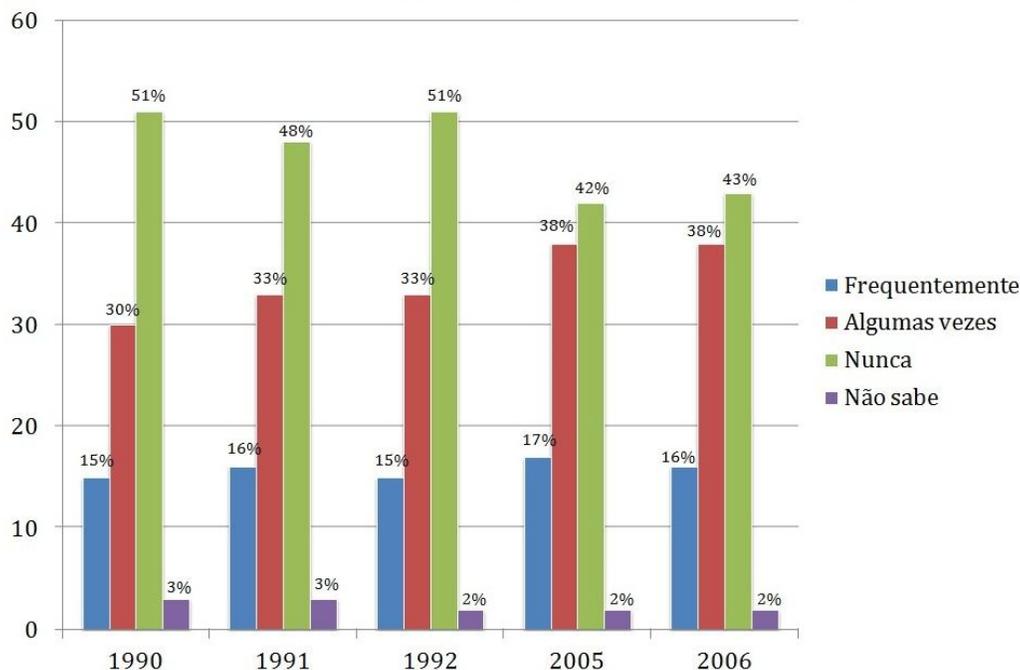
Pesquisas do Eurobarômetro realizadas de 2003 a 2007 (2013c) indagando aos europeus se a União Europeia deveria ter um ministro de relações exteriores próprio, dedicado a ser a voz da UE no exterior, reforçam o sentimento de construção de uma identidade europeia, com quase 70% de respostas afirmativas, conforme mostra a Figura 8.

Figura 8: A União Europeia deveria ter um ministro de relações exteriores próprio?

Fonte: Eurobarômetro (2013c).

A percepção da necessidade de um ministro de relações exteriores próprio da UE se mantém relativamente estável, com razoável aumento, de 62,6% em 2003 para 69% em 2007. Vale mencionar que é nesse período que se dá a tentativa de firmar o Tratado Constitucional, que previa o cargo de Ministro da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, posteriormente transformado no ARUNEPS para o Tratado de Lisboa, em 2007. Certamente os debates acerca da representação externa da União Europeia contribuíram para o incremento, na população europeia, da necessidade de um funcionário que exercesse este cargo na UE. A discordância não se modifica muito: no período inicial de entrevistas, seu índice é de 18,4%, atingindo o pico de 21% em 2005 e 2006, mas caindo abaixo do nível inicial em 2007, para 18%. O nível de ignorância sobre a matéria também cai: se era 19% em 2003, ele não ultrapassa 13% em 2007. Mais significativo do que isso para a discussão em tela, talvez, são as pesquisas do Eurobarômetro (2013c) que perguntam se os respondentes se sentem, além de nacionais dos seus próprios Estados, nacionais da Europa, na Figura 9, abaixo:

Figura 9: Você se sente, além de nacional do seu país, cidadão europeu?



Fonte: Eurobarômetro (2013c).

É importante perceber ao analisar o gráfico que embora a resposta “frequentemente” oscile muito pouco, indo de 15% a 16%, registrando um pico de 17%, a resposta “nunca” segue em franco decréscimo, saindo dos 51% iniciais para 43%. Se “frequentemente” não aumenta com o decréscimo do “nunca”, a resposta intermediária, “algumas vezes”, recebe aqueles que deixaram de responder “nunca”, subindo de 30% em 1991 para 38% em 2006.

Frente a estes dados, em alguns casos contrastantes, é legítimo perguntar: existe algo que possa ser chamado de uma identidade europeia?

3.3.2. UMA IDENTIDADE EUROPEIA?

Gerard Delanty (2003) afirma ser possível reconhecer uma identidade europeia, mas em diferentes níveis. O autor critica o debate difuso sobre a questão por ele normalmente se concentrar sobre aspectos de identidades nacionais e sua relação com a identidade europeia. Isto é, o debate costuma apontar para a ausência na União Europeia de elementos tipicamente presentes em identidades nacionais, como conjuntos de valores, objetivos, territórios e um povo. A identidade europeia, segundo o autor, é uma identidade coletiva, uma espécie de identidade de natureza cosmopolita.

Delanty explica que para isto ser compreendido, primeiro é necessário entender quatro aspectos da identidade: a) a identidade surge apenas em relação à ação social. Indivíduos e sociedades não surgem com uma identidade plenamente formada e na medida em que ocorrem mudanças sobre os agentes ao longo do tempo, as suas identidades mudam de acordo; b) identidades possuem uma dimensão narrativa que constitui a dimensão pública da identidade, observada pelo conjunto de histórias que dão sentido e continuidade à vida dos indivíduos e sociedades; c) a identidade se refere à relação entre dois ou mais agentes, que podem ser indivíduos ou grupos e é a partir desta relação que são constituídas as identidades como marcadores da diferença – a diferença, aliás, que é o fundamento central da identidade; d) os indivíduos normalmente possuem múltiplas identidades, percebidas como meios de relacionar-se com diferentes redes sociais. Estas identidades podem ser, por exemplo, de origem étnica, política, religiosa ou nacional.

A partir desses aspectos já se torna mais fácil perceber a possibilidade de uma identidade europeia: se os indivíduos adquirem as identidades ao longo do tempo e eles as constroem a partir de um processo relacional, podendo sustentá-las ao longo do tempo de forma plural e coexistente. Assim, um indivíduo poderia se considerar, por exemplo, francês e europeu, ou britânico e europeu. Estas identidades ainda existiriam lado a lado com outras formas de identificação social: o francês pode ser de origem libertária e o britânico de religião protestante. Este é um ponto fundamental, já que a identidade europeia não se presume uma identidade para substituir as identidades nacionais de cada um dos seus Estados membros. Isso sequer seria possível, em um contexto no qual algumas de suas políticas mais importantes, a exemplo da PCSD, ainda funcionam com base no sistema intergovernamental.

Não é possível, também, pensar a formação de uma identidade europeia sem partir de um viés construtivista.⁶⁵ As identidades não existem previamente às relações sociais, pois são construídas ao longo do tempo e através das relações sociais estabelecidas pelos agentes (RUGGIE, 1998; WENDT, 1999). Independente da natureza da identidade em formação, todas as identidades passam por processos de construção social e no caso de uma identidade coletiva como a da União Europeia, não poderia ser diferente. Neste ponto resta outra distinção, entre identidades pessoais e identidades

⁶⁵ Ver capítulo anterior.

coletivas. No primeiro caso, trata-se de identidades particulares, de indivíduos; no segundo, de objetos referentes, ideias e interesses compartilhados em um grupo e não se deve confundir uma identidade coletiva como o mero agregado de identidades individuais. Identidades societais, um terceiro tipo, envolvem representações coletivas da sociedade, buscando abranger toda a diversidade de grupos existentes em uma sociedade e estas representações coletivas são determinadas em função de símbolos que as identificam perante outras sociedades (DELANTY, 2003).

No caso europeu, o sistema das liberdades de circulação facilita a miscigenação cultural, aproximando identidades societais díspares e dificultando a separação entre o que é nacional e o que é europeu. As identidades nacionais crescentemente se transformam em representações coletivas e partes de uma identidade maior, societal. Desse modo, não se pode pensar que existam, realmente, tensões entre as identidades nacionais e uma identidade europeia: identidades nacionais, sobretudo em sociedades abertas, estão sempre suscetíveis ao contato com novas culturas e sujeitas a modificações, sendo a identidade europeia um complexo que abrange as identidades nacionais dos países membros da UE, é legítimo pensar que estas identidades nacionais já possuem, em sua essência, elementos da identidade europeia. Não há que se falar em uma identidade europeia moralmente superior, mas em uma identidade europeia que existe dentro e fora das identidades nacionais. Isso é visível em posições tomadas por Estados europeus que buscam reforçar os seus laços com outros países no mesmo continente por reconhecerem uma identidade definida, ao menos, geograficamente. A formação de uma identidade europeia busca complementar as identidades nacionais, reconhecendo-as como parte de um todo maior, que reúne as populações de todos os Estados europeus.

Jeffrey T. Checkel e Peter J. Katzenstein, em consonância com o pensamento construtivista, argumentam que não é possível delimitar uma única identidade europeia: “não há uma única identidade europeia porque não há uma única Europa” (2009, p. 213). Como um processo em permanente construção, a identidade europeia é fluida e sujeita a mudanças constantes (BRETHERTON; VOGEL, 2006). Essencialmente, formam-se diferentes identidades em níveis de interação social distintos; enquanto as elites – burocracias e empresários, ou a classe mais rica, de modo geral – estimulam uma concepção de identidade europeia atrelada à visão cosmopolita, o mesmo não acontece

com os indivíduos de classes mais baixas porque, para estes, é muito mais difícil ser cosmopolita e europeu quando não se tem recursos para usufruir do sistema das liberdades de circulação da União Europeia – conhecer um segundo idioma, por exemplo, ou possuir recursos financeiros para viajar entre países e vivenciar a cultura dos países vizinhos. É mais fácil entender, visualizando este contexto, porque há tantas revoltas sociais frente à ruína do estado de bem estar social e à crise econômica europeia e porque isto ameaça a integridade da UE como um todo (MOLE, 2007).

Os processos de alargamentos dificultam ainda mais a formação de uma identidade única, ao trazer para o interior da UE países de matrizes culturais, religiosas e nacionais tão díspares entre si. Particularmente nos alargamentos de 2004 e 2007, com a entrada dos países do leste europeu, as diferenças foram ainda mais evidenciadas, pondo em cheque a possibilidade de construção de uma identidade única. Se a identidade não está, então, em elementos culturais, será que é possível formar uma identidade europeia? Checkel e Katzenstein (2009) defendem que sim, observados certos parâmetros. Identidades são processos de construção socialmente orientados; não há que se falar em uma identidade quando este indivíduo está fora de uma sociedade, uma vez que a sua identidade é um conjunto de elementos que o identificam como um ser único perante a sociedade.

O parâmetro ideal para isto, segundo os autores, é observar a construção de uma identidade europeia como um processo, sobretudo através das políticas desenvolvidas, formalizadas, implementadas e, principalmente, aceitas pela população. As políticas que passam por este processo e chegam a ser aceitas por uma grande quantidade de cidadãos dos países membros da UE criam elementos de identificação entre estes indivíduos de diferentes nacionalidades, se não pela concordância, pela submissão a normas comuns. Observando os dados apresentados no tópico anterior pelo Eurobarômetro, nos quais se vê a crescente aceitação da população sobre a ideia de uma Europa com uma política externa unificada, um representante externo único e forças armadas para o desempenho de sua política comum de segurança e defesa permite induzir o pensamento de que se não há uma identidade europeia formada com base na questão de segurança e defesa, ao menos é possível pensar que ela se encontra em um processo de construção, com aceitação cada vez maior.

A visão do lado da União Europeia sobre a identidade está enraizada no anseio de ser reconhecida como elemento inerente a todos os cidadãos dos seus Estados membros. Em 1973, quando ainda era uma Comunidade Europeia e era conhecida como a Europa dos Nove, os ministros das relações exteriores dos seus países membros adotaram a declaração conjunta sobre a identidade europeia – ou o que deveria ser uma identidade europeia oficial. O objetivo principal era inserir nas políticas externas dos Estados membros a preocupação em definir e reforçar a concepção de uma identidade europeia para o futuro desenvolvimento de uma “Europa Unida” (CVCE, 1973). Definir esta identidade europeia, para os ministros ali reunidos, significava:

- revisar a herança, os interesses e as obrigações especiais comuns aos Nove, bem como o grau de unidade alcançado na Comunidade,
- avaliando até que ponto os Nove estão agindo conjuntamente em relação ao resto do mundo e as responsabilidades que resultam disto,
- levando em consideração a natureza dinâmica da unificação europeia (CVCE, 1973, p. 2).

A unidade europeia é vista no documento como essencial para garantir a sobrevivência da civilização da qual comungam, o respeito às ordens política, legal e moral da Europa, mas preservando a “rica variedade de suas culturas” (CVCE, 1973, p. 2). Isto é, mesmo na primeira declaração oficial sobre esta questão, a identidade europeia que se pretendia construir não era uma identidade que visava à substituição das identidades nacionais, mas um instrumento que auxiliaria na aproximação entre os países membros da Comunidade para o exercício de esforços comuns com o objetivo de preservar as suas individualidades dentro da Comunidade Europeia.

A Declaração sobre a Identidade Europeia relaciona os valores considerados comuns à Europa dos Nove e fundamentais à concepção de uma identidade europeia – oficial –, como a democracia representativa, o primado da lei, a justiça social e o respeito aos direitos humanos. Na Declaração, a Europa dos Nove se mostra aberta à entrada de novos membros, desde que compartilhem dos mesmos ideais, e demonstra o seu cuidado em definir, naquele momento, uma identidade europeia:

Apesar de no passado os países europeus terem sido individualmente aptos a desempenhar papéis de protagonistas no cenário internacional, os problemas internacionais do presente são de difícil resolução para qualquer um dos Nove, sozinhos. Mudanças internacionais e a crescente concentração de poder e responsabilidade nas mãos de um conjunto muito pequeno de grandes potências significa que a Europa deve se unir e falar cada vez mais com uma só

voz, se ela desejar ser ouvida e desempenhar o seu papel apropriado no mundo (CVCE, 1973, p. 3).

A identidade aqui se mostra uma ferramenta de inserção internacional da União Europeia como agente, constituída a partir de alguns valores-chave, considerados comuns a todos os países da Comunidade e para a qual é igualmente indispensável a confecção de políticas comuns no domínio das relações exteriores e da segurança e defesa:

Os Nove, nos quais um dos principais objetivos é manter a paz, nunca serão bem sucedidos nisto se continuarem a negar a própria segurança. Dentre eles, os que são membros da Aliança Atlântica consideram que nas circunstâncias atuais não há alternativa para a segurança provida pelas armas nucleares dos Estados Unidos e pela presença de forças norte-americanas na Europa: e eles concordam que à luz da relativa vulnerabilidade militar da Europa, os europeus devem, se desejam manter a sua independência, respeitar os seus compromissos e realizar esforços constantes para garantir que tenham meios adequados de defesa à sua disposição (CVCE, 1973, p. 3).

A Identidade Europeia evoluirá em função da construção dinâmica de uma Europa Unida. Em suas relações exteriores, os Nove se propõem a empreender progressivamente a sua definição de identidade em relação a outros países ou grupos de países. Eles acreditam que, ao fazê-lo, irão reforçar a sua própria coesão e contribuir para a estruturação de uma política externa genuinamente europeia. Eles estão convencidos de que erigir esta política os ajudará a abordar com confiança e realismo estágios posteriores na construção de uma Europa Unida, facilitando a proposta de transformação do complexo de suas relações em uma União Europeia (CVCE, 1973, p. 4).

Fica ainda mais evidente no discurso da União Europeia a busca por uma identidade ao manter no preâmbulo do Tratado da União Europeia (TUE B), em sua versão consolidada, quando já não é mais a Europa dos Nove, mas a Europa dos Vinte e Sete, os elementos identificados na Declaração de 1973:

BUSCANDO INSPIRAÇÃO na herança cultural, religiosa e humanista da Europa, da qual desenvolvemos os valores universais dos direitos invioláveis e inalienáveis da pessoa humana, liberdade, democracia, igualdade e o primado da lei, (...)

CONFIRMANDO o seu compromisso com os princípios da liberdade, democracia e respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais e do primado da lei, (...)

DESEJANDO aprofundar a solidariedade entre os seus povos e mantendo o respeito pela sua história, sua cultura e suas tradições,

DESEJANDO reforçar o funcionamento eficiente e democrático das instituições de forma a permitir-lhes realizar, em uma estrutura institucional única, as tarefas que lhes forem confiadas, (...).

O discurso da União Europeia na defesa dos valores e princípios adotados como sendo caracteristicamente “europeus” na Declaração de 1973 permanece o

mesmo, atrelado à necessidade de desenvolver ações conjuntas e reforçar a cooperação e integração da União Europeia. A formulação de uma política externa e de segurança comuns, somada à operacionalização da última na figura da Política Comum de Segurança e Defesa é um meio através do qual se torna possível estabelecer elos entre os povos europeus em busca de unidade. Esta unidade, ao menos em termos institucionais, é necessária para dotar a União Europeia da qualidade de agente internacional.

3.3.3. A CONDIÇÃO DE AGENTE SECURITÁRIO INTERNACIONAL

Agentes internacionais interpretam e reinterpretam regras (HAWKINS; JACOBY, 2006), alterando as estruturas internacionais constantemente. No processo de formação da União Europeia não é diferente, com Estados membros continuamente defendendo ou se opondo ao aprofundamento da integração, ao alargamento dos seus membros ou à expansão das políticas comuns para áreas sensíveis, como é a questão da segurança.

Durante toda esta tese o termo “agente” foi preferido a “ator”,⁶⁶ devido a este último ser o termo clássico adotado em perspectivas teóricas positivistas de relações internacionais. O termo advém de uma analogia que se faz com o teatro; o ator internacional desempenha um papel que lhe foi designado, em um roteiro pré-definido, “atuando” em frente ao cenário que se lhe apresenta no palco. O teatro, sim, o cinema não: o roteiro de uma peça de teatro pode sofrer modificações sutis, já que as peças são encenadas ao vivo e, portanto, sujeitas a algum improviso; a película cinematográfica, por outro lado, tem um produto final inalterável que se apresenta ao público que o consome. O improviso no teatro, contudo, não deve alterar o resultado final da peça e pequenos arroubos de criatividade dos atores não alteram a dinâmica geral do roteiro escrito.

Esta visão de “atores” com poucas chances de efetivamente modificar o “cenário” internacional é a constante das teorias positivistas-racionalistas, sobre as quais reside uma das principais críticas dos teóricos pós-positivistas da década de 1990: o elemento da mudança, condição essencial de relações internacionais dinâmicas, não é adequadamente considerado no desenvolvimento das teorias e os eventos que efetuam

⁶⁶ O mesmo aconteceu com outros termos que se referem a esta concepção de mundo: cenário internacional e sistema internacional, por exemplo, foram preteridos em função de conjuntura internacional e sociedade internacional, assim como “atuar” foi frequentemente substituído por “agir”.

mudanças mais drásticas no “cenário” internacional, como a II Guerra Mundial, a queda do Muro de Berlim e os atentados do 11 de Setembro de 2001, são ocorrências extraordinárias, situações únicas nas quais atores conseguem provocar transformações no cenário internacional. Não sendo algo corriqueiro e mantido o cenário em funcionamento de maneira razoavelmente uniforme, para os positivistas, os eventos extraordinários são apenas pontos fora da curva.

As visões dos teóricos pós-positivistas, nos quais se inscreve o construtivismo,⁶⁷ adotam concepções menos rígidas de elementos das relações internacionais que lhes permitem enxergar e tratar o elemento da mudança de forma mais apropriada. A prática do discurso revela os interesses dos agentes internacionais e o próprio discurso é capaz de operar mudanças na sociedade internacional. Os agentes ainda desempenham papéis, mas estes são resultantes das múltiplas identidades sociais constituídas por estes agentes em suas relações internacionais, e não conferidos por um “sistema” internacional ou por outros “atores”.

Neste sentido e à luz da discussão em Hollis e Smith (1990), esta tese não se propôs a *explicar* a Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia – nesta direção, apenas relacionou fatos e contextos históricos que conduziram a UE a desenvolver uma estrutura institucional para comportar uma política comum de defesa. Esta tese buscou, por outro lado, *entender* como a PCSD se constituiu, ao longo do tempo, em uma ferramenta de inserção internacional da UE como agente político, contribuindo para o fortalecimento de uma identidade europeia. Na Figura 9, no tópico anterior, a pesquisa realizada pelo Eurobarômetro em 2006 apresentava um prognóstico negativo para o reconhecimento de uma identidade europeia. Perguntados se eles se sentiam europeus, 54% dos respondentes afirmaram positivamente – somados “frequentemente” e “algumas vezes” –, contra 43% de respostas negativas. No final de 2011, apenas cinco anos mais tarde, os índices mudaram sensivelmente: as respostas positivas chegaram a 62% e as negativas caíram para 36% (EUROBARÔMETRO, 2013d).

Percebe-se desta pesquisa que mais da metade dos respondentes reconhecem na União Europeia a representação de seus interesses perante a sociedade internacional, reconhecendo-lhe a agência. Estes valores são mais significativos quando

⁶⁷ E também o pós-modernismo, o pós-colonialismo, a teoria crítica e os estudos de gênero.

se considera que, ainda em 2012, a União Europeia enfrenta, desde 2008, uma das piores crises da sua história, ameaçando a integridade do bloco e a sua moeda, o euro (JONES, 2009). Em tempos nos quais cresce a ação exterior da UE ao se espriar pela esfera político-militar, o domínio de intervenção consolidado historicamente da UE enfrenta a sua maior recessão, com índices alarmantes de desemprego em vários países, como a Espanha, crises fiscais em outros, como a Grécia, e a iminência da recessão em países como a Itália. A unidade política e o aprofundamento da integração mostram-se neste momento, como elementos que poderiam fazer funcionar as engrenagens da integração europeia e fazê-las retornar ao eixo, como já o fizeram em momentos anteriores.

O ponto de inflexão da União Europeia enquanto agente securitário internacional é o início das suas operações em 2003. Embora seja ainda cedo para avaliar o sucesso ou o fracasso das quase trinta operações iniciadas no âmbito da PCSD até janeiro de 2013, a longa e atribulada formação de uma política comum de segurança e defesa parece ter encontrado o seu prumo: missões com mandatos curtos, objetivos bem delimitados e a contenção dos recursos empregados nas operações objetivando otimizá-los. Desta forma a UE busca adquirir relevância em matéria de segurança perante a sociedade internacional, contribuindo para a segurança do seu continente e do seu entorno imediato.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A longa, muitas vezes tortuosa, trajetória da União Europeia levou a organização de arranjos político-econômicos iniciais no pós II Guerra Mundial a um corpo político integrado, forte, assemelhando-se simultaneamente a uma organização internacional e, em alguns aspectos, a um país. Este fato levou muitos analistas a evitarem definir o que é a União Europeia, limitando-se a se referir a ela como uma entidade *sui generis* nas relações internacionais. Esta tese adotou a percepção de que a União Europeia é uma organização internacional, ainda que de aspecto peculiar, diferente das demais organizações internacionais em atividade, assim como é de percepção do autor deste trabalho que, se um dia a União Europeia vier a evoluir para algo além de uma organização internacional, este dia ainda tardará muito a chegar.

A barreira dos nacionalismos, contudo, é muito forte. Se a União Europeia é a organização complexa que é hoje, não foi sem percalços ou mesmo sem vários entraves. A organização foi edificada a partir de negociações constantes, barganhas institucionais e, principalmente, com a perspicácia de agentes políticos fundamentais ao avanço do processo de integração em momentos importantes. É legítimo dizer que no caminho percorrido até 2012 a organização adquiriu, a despeito dos nacionalismos dos países europeus, ao longo dos mais de cinquenta anos desde a sua fundação, reconhecimento enquanto agente das relações internacionais, tanto no domínio econômico quanto no domínio político-militar; enquanto o seu reconhecimento enquanto agente econômico se deu ainda no final da década de 1980 e início da década de 1990, a sua identidade enquanto ator securitário ainda precisou passar por um período de maturação até se consolidar. Digno de nota, neste sentido, que em dados apresentados por instituições internacionais acerca de capacidades econômicas e militares, não só figuram os países que integram a organização como a própria organização aparece com dados próprios, como um ente distinto dos países que a compõem.

A identidade externa da União Europeia enquanto agente internacional é reforçada pelo crescente reconhecimento das populações dos seus Estados membros de uma identidade europeia, da importância da ação exterior da organização e, como se buscou argumentar neste trabalho, da necessidade de um papel mais ativo da UE enquanto agente internacional de segurança, agindo para solucionar crises

internacionais e até dispondo de forças armadas, ou algum mecanismo que se lhe assemelhe, para garantir a sua autonomia na realização dessas operações.

A autonomia, por seu turno, é indispensável neste contexto de afirmação de uma identidade europeia enquanto agente internacional. A parceria histórica entre a União Europeia e a Organização do Tratado do Atlântico Norte não pode ser desconsiderada no contexto do complexo regional de segurança europeu, como não pode ser desconsiderada a importância da atuação de outros organismos internacionais no continente. A Organização para a Segurança e Cooperação Europeia, o Conselho da Europa, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e, como não poderia faltar, a Organização das Nações Unidas desempenham papéis fundamentais na estruturação de um contexto regional de segurança fundado na concepção abrangente de segurança humana e na provisão da segurança como um bem público global. No aspecto militar, contudo, é a relação entre a União Europeia e a OTAN que importa para o contexto de uma política de segurança e defesa no continente.

A relação estabelecida entre a União Europeia e a OTAN é importante em vários aspectos. Durante o período da Guerra Fria, quando a UE ainda não possuía uma política comum voltada à matéria de segurança e defesa, a OTAN era a organização que assumia a responsabilidade pela garantia da segurança no continente europeu, majoritariamente voltada para evitar a “ameaça comunista ao leste”. Era ela que possuía os recursos militares, o planejamento estratégico e a capacidade operacional efetiva para, caso necessário, agir para impor a paz e manter a estabilidade da região. A derrocada do “inimigo” no final da década de 1980 impôs à OTAN a reflexão sobre o seu papel nas relações internacionais, o que a levou a distanciar-se, aos poucos, da sua habitual parceria com o continente europeu. Largamente apoiada nos recursos providos pelos Estados Unidos, seu maior contribuinte, a OTAN gradativamente afastou as suas atenções da Europa rumo a novas áreas de interesse geopolítico. Este movimento impulsionou a discussão na União Europeia por uma política própria de segurança e defesa, uma política que lhe livrasse da dependência dos recursos oferecidos pela OTAN, uma vez que o afastamento desta não poderia significar o retorno da insegurança à Europa. Ao final da década surgiria a Política Europeia de Segurança e Defesa, poucos anos mais tarde renomeada para a Política Comum de Segurança e Defesa, prontamente entrando em ação apenas quatro anos depois da sua concepção.

Foi também durante a década de 1990 que surgiu o pilar da Política Externa e de Segurança Comum na União Europeia, no Tratado de Maastricht, à qual está subordinada a PESD/PCSD. O objetivo maior do estabelecimento deste novo pilar de atuação era a uniformização das práticas de política externa da organização, que já existiam na esfera econômica e passavam a reconhecer a necessidade de se estruturarem também no domínio político, a fim de consolidar a identidade europeia que se tentava instalar desde 1973. A PESD surge, então, com dupla finalidade, pois ao mesmo tempo em que busca libertar a UE da dependência da Aliança Atlântica, é também um passo adiante na almejada integração política que se iniciara anos antes.

As operações executadas sob os auspícios da PCSD são um capítulo à parte na história da integração em segurança e defesa da UE. A União Europeia inaugura um novo paradigma de intervenções em países não membros da organização, com foco nos aspectos civis do gerenciamento de crises, enfatizando missões pontuais que auxiliam na busca de paz e estabilidade em cenários de crise, desvinculando-se do tradicional paradigma intervencionista da ONU focado em ações militares para separar as partes em conflito e trazer uma paz instável através de um cessar-fogo e da celebração de acordos de armistício. A PCSD, ao inovar nesta seara, busca aliar as suas capacidades econômicas às suas capacidades militares, agindo sobre as causas fundamentais dos conflitos para resolvê-los de forma permanente ou, ao menos, estabelecer uma paz duradoura, mais estável do que a mera separação de partes opostas em conflitos armados.

A União Europeia, assim, pavimenta o seu caminho enquanto agente internacional, desenvolvendo mecanismos próprios de respostas a crises focados em eficácia e eficiência, com operações mais modestas e mais aptas a resultados bem sucedidos do que as operações de larga escala executadas por outros organismos, como a ONU e a OTAN. Neste último caso, aliás, manifesta-se novamente a parceria estratégica entre a UE e a OTAN: enquanto a UE privilegia as ações civis no gerenciamento de crises, à OTAN fica reservada a força bruta, quando necessário o uso de forças armadas para conter uma situação. O Acordo Berlim Mais, que formaliza esta parceria, tem como fundamento a proibição dos três D's, evitando a duplicação de esforços, a desvinculação entre as ações da UE e da OTAN e a discriminação de Estados não membros da UE.

O desdobramento da Guerra ao Terror norte-americana iniciada após os atentados do 11 de Setembro de 2001, entretanto, afastam a OTAN ainda mais das ações

no teatro estratégico europeu, evidenciando a necessidade de uma UE independente, autônoma, capaz de realizar as suas ações sem a utilização dos recursos da OTAN. Se antes a militarização da UE era vista com receio pelos Estados Unidos e pela OTAN, ela passa a ser recebida favoravelmente, sobretudo por significar que os recursos empregados pela OTAN e pelos EUA poderiam ser destinados a outras operações e interesses geopolíticos.

O desinteresse, talvez seja melhor dizer a “reorientação dos interesses”, dos Estados Unidos e da OTAN para a Ásia acabaram por facilitar a criação e reconhecimento de um novo agente internacional de segurança, que encontrou um espaço para preencher, outrora ocupado pelos norte-americanos e pela Aliança Atlântica. O aumento no número de operações da PCSD na segunda metade da primeira década do século XXI é emblemático neste sentido, apontando para a difusão da imagem de uma Europa Unida, participativa, preocupada com a estruturação de um regime internacional de segurança, do qual ela pretende ser parte ativa e não mais correr ao largo do processo ou figurar como coadjuvante. A União Europeia, enfim, passa a ser protagonista das relações internacionais no domínio da segurança, afirmando-se enquanto agente securitário internacional, ainda que aos tropeços e dificuldades no momento de enfrentar o mundo real das crises e conflitos armados. No aspecto institucional – e teórico – a União Europeia avançou significativamente, mas ainda há um caminho longo a trilhar até se consolidar como um agente securitário internacional – isto é, na prática.

O caminho percorrido por esta tese foi longo e repleto de ramificações. Optou-se por explorar as fundações do sistema hiperinstitucionalizado das relações internacionais europeias do pós II Guerra Mundial, desembocando nas primeiras iniciativas de cooperação política que levaram ao início da integração europeia. A análise seguiu a cronologia da integração europeia, examinando os avanços pontualmente estabelecidos pelos seus principais tratados comunitários, buscando aliar à narrativa histórica a revisão da literatura teórica sobre o processo em andamento, abarcando ao máximo possível a numerosa lista de teorias sobre a integração regional.

Não satisfeito com as teorias sobre integração regional, aptas a explicar avanços pontuais da integração, especificamente em seus aspectos técnico-legais, oportunamente foram trazidas outras perspectivas para auxiliar na compreensão do processo, especialmente do ponto de vista da cooperação e integração em matéria de

defesa, recorrendo à teoria dos regimes internacionais, dos bens públicos globais e dos complexos regionais de segurança, que acabaram por se tornar elementos importantes na compreensão do problema exposto.

O que resta a ser dito, diz respeito ao que não foi explorado, ao que deve ser observado e ao que ainda deve ser estudado. Em outras palavras, como esta tese pode contribuir para a definição de uma agenda de pesquisa sobre a segurança europeia? Se o elemento da identidade europeia apresenta-se em consolidação, pelo que se pode observar nos dados apresentados pelo Eurobarómetro e nos esforços institucionais de estabelecer uma identidade europeia, a crise do euro que se mantém viva em 2012 e desde 2008 ameaça a integridade da União Europeia, sendo legítimo afirmar que não se pode subdimensionar o impacto que a crise terá sobre a PCSD. A estabilidade económica impõe às nações ajustes de natureza macroeconómica que certamente atingem os setores da economia menos importantes e, no contexto no qual se insere a PCSD, segurança e defesa são setores de menor importância frente a uma crise das proporções da crise do euro. A PCSD é, sobretudo, como se afirmou ao longo desta tese, um instrumento de projeção da União Europeia enquanto agente securitário internacional e da afirmação de uma identidade europeia perante as relações internacionais. Neste sentido, as operações realizadas pela via da PCSD acontecem em países fora da região e, em alguns casos, distantes geograficamente do continente europeu, não se constituindo em ameaças geopolíticas factíveis para a UE. A aproximação entre a UE e a Rússia, sugerindo que no futuro possa surgir um supercomplexo regional de segurança europeu, afasta qualquer outra ameaça ao continente. Não havendo ameaças, não há justificativas imediatas para o investimento em segurança e defesa que impeçam o corte desses gastos ao máximo possível para a contenção da crise. A redução gradativa dos orçamentos de defesa nos anos de 2010 a 2012 indicada por institutos de pesquisa em segurança internacional sugere que o desenvolvimento de capacidades operacionais da PCSD pode estar ameaçado e, embora disto não decorra imediatamente uma reaproximação em carácter de dependência da OTAN e nem uma ameaça à autonomia da UE em termos de segurança e defesa, certamente isso implicará na redução das operações realizadas pela PCSD, em termos quantitativos e qualitativos.

Um segundo ponto que deverá ser observado no futuro próximo é a relação de distensão ou aproximação entre a OTAN e a UE. À autonomia crescente da UE

mediante o seu plano de desenvolvimento de capacidades deverá corresponder um afastamento da OTAN do território europeu na cooperação militar, restando a cooperação em outros aspectos de natureza operacional, como o compartilhamento de informações e inteligência e o suporte logístico. Contudo, se as ações da PCSD se contraírem frente aos cortes de gastos militares, é legítimo esperar que o espaço ocupado pela OTAN nas relações internacionais não seja ocupado tão brevemente pela União Europeia.

Finalmente, a ênfase da União Europeia em missões de gerenciamento de crises por meio de instrumentos civis combinados com instrumentos militares é outro aspecto relevante. Se este é um paradigma que se objetiva consolidar enquanto a prática exclusiva do intervencionismo europeu ou se há chances de se tornar uma prática relevante nas relações internacionais vindo a substituir paradigmas recentes como os da responsabilidade de proteger e da responsabilidade ao proteger, só o tempo dirá. O fato, neste caso, é que em bem menos tempo de funcionamento, a PCSD já consolidou práticas almeçadas há muito pela Organização das Nações Unidas, concatenando ações menos danosas – mas não menos invasivas – e ações mais incisivas na resolução de crises internacionais. Faz-se importante estudar como irá se desenrolar, daqui por diante, a prática das intervenções armadas pelos países e organizações internacionais.

Neste momento é oportuno recordar as perguntas lançadas na introdução deste trabalho. Uma delas indagava o porquê da União Europeia ter levado mais de quarenta anos, em um ambiente profundamente institucionalizado, para consolidar uma política comum de segurança e defesa e criar um cargo com a função de fazer avançar esta política; a outra questionava a razão pela qual após ser amplamente reconhecida como uma potência civil a União Europeia resolveu redefinir esta identidade e passar a desenvolver capacidades militares para aplicação em suas missões no exterior.

Dois pressupostos foram colocados a fim de desenvolver o trabalho que ora se encerra: p1) a hiperinstitucionalização da Europa inibe a criação de mais instituições ou políticas específicas para tratar de temas que já são objeto de ação de outras instituições e políticas intra ou extrabloco. Assim, seria melhor aperfeiçoar os instrumentos já existentes e não contribuir para a proliferação de novas instituições dedicadas à matéria; p2) a integração econômica trouxe como efeito colateral a paz no continente, entre os Estados membros da UE e, regra geral, entre os seus membros e os

países da circunvizinhança, o que não impede que a integração em áreas sensíveis como a segurança ocorra em função do efeito spillover. De fato, novas instituições dificilmente eram criadas com o objetivo de administrar questões relativas à paz e segurança no continente, pois a OTAN desempenhava o papel de organismo militar para a garantia de defesa dos países europeus e as demais instituições existentes – OSCE, Conselho da Europa, União da Europa Ocidental e as próprias instituições da União Europeia – cuidavam dos demais aspectos referentes à segurança.

Considerando estes pressupostos, foram ventiladas as seguintes hipóteses: h1) o afastamento da OTAN do continente europeu engatilhou na UE a necessidade de trilhar o seu próprio caminho e, portanto, desenvolver uma política autônoma que fosse capaz de mitigar os eventuais prejuízos causados pela reduzida ação da OTAN na região. Como esse afastamento só começou na década de 1990, até então o interesse de formular uma política própria de segurança e defesa, embora já houvesse sido manifestado, não havia sido efetivado; h2) a integração político-militar, fazendo avançar a integração europeia, afirmaria a condição de agente internacional da UE, agora atrelando a esta identidade um novo elemento, enquanto agente internacional de segurança, pavimentando o caminho para o seu reconhecimento enquanto potência não estatal.

A redefinição estratégica da OTAN e as crises nos Bálcãs desembocam diretamente na primeira hipótese levantada por esta tese. O afastamento gradual da OTAN do continente europeu levantou a questão da segurança e defesa no seio da União Europeia. Se a OTAN, tradicionalmente responsável por garantir a segurança militar no continente, não estava mais disposta a empregar recursos militares na região e os estava investindo em outras partes do mundo, o que a União Europeia poderia fazer se surgisse uma ameaça ao continente? Este contexto de desproteção – melhor dizendo, subproteção – do continente impulsionou a Declaração de Saint Malo, na qual britânicos e franceses decidiram que a UE não poderia mais restar dependente da proteção da Aliança Atlântica. A UE deveria possuir instrumentos e capacidades operacionais próprias, que lhe permitissem agir sobre a própria segurança sem depender dos interesses e recursos disponibilizados pela OTAN. Esse movimento levou à concepção da Política Europeia de Segurança e Defesa, mais tarde Política Comum de Segurança e Defesa.

A segunda hipótese foi comprovada pelos fatos ao longo da década de 1990, quando a União Europeia desenvolve o seu próprio paradigma intervencionista e as suas já conhecidas capacidades civis começam a ser empregadas em alinhamento com novas capacidades militares para a realização de missões no exterior. O reconhecimento pela população europeia demonstrado nas pesquisas do Eurobarômetro e na literatura dos analistas de segurança internacional reconhece a imperatividade de a União Europeia assumir uma identidade de agente internacional frente às relações internacionais. As forças militares e os recursos/capacidades possuídas pela União Europeia colocam-na em posição de destaque nesta conjuntura e isto não pode ser menosprezado.

É certo que há entraves sérios que podem impedir uma melhor efetividade da PCSD no futuro, sobretudo no que tange ao processo de tomada de decisões, entretanto a existência desses recursos e de um mecanismo legal-institucional determinado para estas funções é um passo importante rumo ao protagonismo da UE nas relações internacionais contemporâneas. Embora em uma Europa – ou várias Europas – multicultural, cosmopolita, seja difícil afirmar a existência de uma identidade única que agregue todas as matrizes culturais ideológicas e religiosas dos seus cidadãos, pela via processual, pela identificação de interesses comuns e pela submissão a normas comuns, faz-se possível delinear elementos identitários em torno da questão da segurança e defesa.

Uma lição que se desprende do estudo realizado é a natureza constitutiva da realidade da União Europeia, permeada de instituições internacionais e refém de interesses dos Estados nos rumos da organização. A construção de uma identidade europeia em matéria de segurança e defesa decorre de um longo processo de desenvolvimento das relações exteriores da organização, culminando na PCSD, mas pelo seu caráter de constituição a partir das interações sociais, a identidade poderá – e certamente o fará – se transformar a qualquer momento, refletindo novas ações e interações realizadas pela UE, agora um agente securitário internacional unido na esfera político-militar. Os desafios são novos, mas não inexistentes: é possível afirmar que a União Europeia se manterá firme como agente internacional, mas a sua identidade não é estável como as identidades ontológicas de um Estado, mas passível de mudanças que acompanhem as suas próprias mudanças internas, com o alargamento ou eventual saída de um dos seus membros.

A última reflexão deste trabalho se coloca acerca da emergência da União Europeia enquanto agente internacional. O espaço ocupado pela organização hoje, como uma organização com elevados índices de reputação no que tange à sua pujança econômica e poder político, se vê ameaçado pela crise instalada desde 2008. É oportuno lembrar que a outros momentos de sérias crises o projeto integracionista europeu respondeu com o aprofundamento da integração, gerando estabilidade e confiança nas instituições europeias. Provavelmente esta será a saída para a crise que a União Europeia enfrenta ainda no início de 2013. Se isto acontecer, é certo que a organização, parcialmente integrada na dimensão político-militar, emergirá como um agente internacional ainda mais forte, agindo em uníssono sobre quase todas as áreas de ação dos Estados europeus; se isto refletirá em uma integração nos moldes federativos, reforçando as teorias que defendem a federalização da Europa ainda antes dela ser conhecida como União Europeia, ou se optará por um modelo evidenciando as decisões supranacionais, a integração europeia estará cada vez mais consolidada, assim como a sua identidade enquanto agente internacional, simultaneamente nos planos econômico e político-militar, será reforçada, identificando-a como um agente apto a agir sobre todas as esferas das relações internacionais... cada vez mais próximo de um Estado.

REFERÊNCIAS

A SECURE EUROPE IN A BETTER WORLD. Disponível na Internet em: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>. Acesso em 02 de Dezembro de 2012. 2003.

ACCIOLY, Elizabeth. **Mercosul e União Europeia: estrutura jurídico-institucional**. 4ª ed., rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2010.

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G.E. do Nascimento e; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de direito internacional público**. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

ADLER, Emanuel. "Seeds of peaceful change: the OSCE's security community-building model". In: ADLER, E.; BARNETT, M. (eds.). **Security communities**. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1998.

_____; BARNETT, M. (eds.). **Security communities**. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1998.

ALBIN, Cecilia. "Getting to fairness: negotiations over global public goods". In: KAUL, I. et al (eds.). **Providing global public goods: managing globalization**. New York: Oxford University Press, 2003.

ALBUQUERQUE, Rodrigo Barros de. **Limites e possibilidades da formalização das ciências sociais: formas e alcance da teoria dos jogos na ciência política**. Dissertação de Mestrado em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco. Recife: O Autor, 2007.

AOI, Chiyuki; CONING, Cedric de; THAKUR, Ramesh (eds.). **Unintended consequences of peacekeeping operations**. New York: United Nations University, 2007.

ARHIN-TENKORANG, Dyna; CONCEIÇÃO, Pedro. "Beyond communicable disease control: health in the age of globalization". In: KAUL, I. et al (eds.). **Providing global public goods: managing globalization**. New York: Oxford University Press, 2003.

ARMED FORCES UK. **Armed forces personnel summary**. Disponível na Internet em: <http://www.armedforces.co.uk/Europeandefence/edinformation/edi2a3.htm>. Acesso em 30 jan 2012. 2012a.

_____. **International comparisons**. Disponível na Internet em: <http://www.armedforces.co.uk/Europeandefence/edinformation/edi3a1.htm>. Acesso em 30 jan 2012. 2012b.

AXELROD, Robert. **The evolution of co-operation**. New York: Penguin Books, 1990.

AZAMBUJA, Marcos de. "Tratado de Roma (1957)". In: MAGNOLI, D. (org.). **História da paz**. São Paulo: Contexto, 2008.

BALDWIN, David A. "Neoliberalism, neorealism, and world politics". In: BALDWIN, D.A. (ed.). **Neorealism and neoliberalism: the contemporary debate**. New York: Columbia University Press, 1993.

BARRETT, Scott. "Creating incentives for cooperation: strategic choices". In: KAUL, I. et al (eds.). **Providing global public goods: managing globalization**. New York: Oxford University Press, 2003.

BISCOP, Sven. "The European Security Strategy in context: a comprehensive trend". In: BISCOP, S.; ANDERSSON, J.J. **The EU and the European Security Strategy: forging a global Europe**. London, New York: Routledge, 2007.

_____. "From ESDP to CSDP: time for some strategy". **DiploWeb.com**: la revue géopolitique online. Disponível na Internet em: <http://www.diploweb.com/From-ESDP-to-CSDP-Time-for-some.html>. Acesso em 26 nov 2012. 2010.

BISWARO, Joram Mukama. **The quest for regional integration in Africa, Latin America and beyond in the first century: experience, progress and prospects: rhetoric versus reality: a comparative study**. Brasília: Funag, 2011.

BLANCHARD, Odile, et al. "Combining efficiency with equity: a pragmatic approach". In: KAUL, I. et al (eds.). **Providing global public goods: managing globalization**. New York: Oxford University Press, 2003.

BRETHERTON, Charlotte; VOGLER, John. **The European Union as a global actor**. London, New York: Routledge, 2006.

BRICEÑO-RUIZ, José. "Andrew Moravcsik e o liberalism intergovernamental". In: MEDEIROS *et al.* **Clássicos das relações internacionais**. São Paulo: Hucitec, 2010.

BUIRA, Ariel. "The governance of the International Monetary Fund". In: KAUL, I. et al (eds.). **Providing global public goods: managing globalization**. New York: Oxford University Press, 2003.

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica: um estudo da ordem na política mundial**. São Paulo: UNB, 2002.

BUZAN, Barry. **People, states and fear: the national security problem in international relations**. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1991.

_____; HANSEN, Lene. **The evolution of international security studies**. New York: Cambridge University Press, 2009.

_____; WÆVER, Ole. **Regions and powers: the structure of international security**. New York: Cambridge University Press, 2003.

CAMPOS, João Mota de. **Manual de direito comunitário**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2008.

CARLSNAES, Walter. "European foreign policy". In: JØRGENSEN, K.E.; POLLACK, M.A.; ROSAMOND, B. (eds.). **Handbook of European Union politics**. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications, 2007.

CARVALHO, Bruno Sciberras de. **A escolha racional como teoria social e política: uma interpretação crítica**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2008.

CASTRO, René; CORDERO, Sarah. "Global trade for local benefit: financing energy for all in Costa Rica". In: KAUL, I. et al (eds.). **Providing global public goods: managing globalization**. New York: Oxford University Press, 2003.

CVCE – CENTRE D'ÉTUDES EUROPÉENNES. **Declaration on European identity**. Disponível na Internet em: http://www.cvce.eu/obj/declaration_on_european_identity_copenhagen_14_december_1973-en-02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32.html. Acesso em 04 jan 2012. 1973.

CHASEK, Pamela; RAJAMANI, Lavanya. "Steps toward enhanced parity: negotiating capacity and strategies of developing countries". In: KAUL, I. et al (eds.). **Providing global public goods: managing globalization**. New York: Oxford University Press, 2003.

CHECKEL, Jeffrey T.; KATZENSTEIN, Peter J. "Conclusion – European identity in context". In: CHECKEL, J.T.; KATZENSTEIN, P.J. (eds.). **European identity**. New York: Cambridge University Press, 2009.

COMMISSION ON HUMAN SECURITY. **Human security now**. Disponível na Internet em <http://ochaonline.un.org/humansecurity/CHS/finalreport/index.html>. Acesso em 02 de Junho de 2012. 2003.

CONCEIÇÃO, Pedro. "Assessing the provision status of global public goods". In: KAUL, I. et al (eds.). **Providing global public goods: managing globalization**. New York: Oxford University Press, 2003.

CORREA, Carlos M. "Managing the provision of knowledge: the design of intellectual property laws". In: KAUL, I. et al (eds.). **Providing global public goods: managing globalization**. New York: Oxford University Press, 2003.

COSTA, Olivier; BRACK, Nathalie. **Sistema decisório da União Europeia**. Porto Alegre: Sulina, 2011.

DELANTY, Gerard. "Is there a European identity?". **Global Dialogue**, vol. 5, nº 3-4, 2003.

DESAI, Meghnad. "Public goods: a historical perspective". In: KAUL, I. et al (eds.). **Providing global public goods: managing globalization**. New York: Oxford University Press, 2003.

DIXIT, Avinash; SKEATH, Susan. **Games of strategy**. 2nd ed. New York, London: W.W. Norton & Company, 2004.

DUKE, Simon. **The elusive quest for European security: from EDC to CFSP**. New York: Palgrave MacMillan, 2000.

EDA – EUROPEAN DEFENCE AGENCY. **European – United States Defence Expenditure 2007**. Disponível em: <http://eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal/>. 2008.

_____. **European – United States Defence Expenditure 2008** Disponível em: <http://eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal/>. 2009.

_____. **European – United States Defence Expenditure 2009**. Disponível em: <http://eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal/>. 2010.

_____. **What we do**. Disponível na Internet em: <http://www.eda.europa.eu/Aboutus/Whatwedo>. Acesso em 14 set 2012. 2012a.

_____. **Mission and functions**. Disponível na Internet em: <http://www.eda.europa.eu/Aboutus/Whatwedo/Missionandfunctions>. Acesso em 14 set 2012. 2012b.

_____. **European – United States Defence Expenditure 2010**. Disponível em: <http://eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal/>. 2012c.

ESDC – EUROPEAN SECURITY AND DEFENCE COLLEGE. **Le Collège européen de sécurité et défense**. Disponível na Internet em: <http://esdc.mil-edu.be/index.php/about-esdc>. Acesso em 14 set 2012. 2012.

EVANS, Gareth. Responsibility while protecting. **Project Syndicate**. Disponível na Internet em: <http://www.project-syndicate.org/commentary/responsibility-while-protecting>. Acesso em: 17 ago 2012.

_____. SAHNOUN, Mohamed. "The responsibility to protect". **Foreign Affairs**, vol. 81, no. 4, 2002.

EUROBARÔMETRO. **Public opinion, CFSP and ESDP: should the EU have a rapid military reaction force?** Disponível na Internet em: http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/showchart_column.cfm?keyID=2248&nationID=16,&startdate=2003.11&enddate=2005.06. Acesso em 03 jan 2013. 2013a.

_____. **Public opinion, CFSP and ESDP: should the EU member states agree on a common position?** Disponível na Internet em: http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/showchart_column.cfm?keyID=2258&nationID=16,&startdate=2003.11&enddate=2005.06. Acesso em 03 jan 2013. 2013b.

_____. **Public opinion: do you ever think of yourself as European?** Disponível na Internet em: http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/showchart_column.cfm?keyID=265&nationID=16,&startdate=1990.04&enddate=2006.09. Acesso em 03 jan 2013. 2013c.

_____. **Standard Eurobarometer 77 – European citizenship**. Disponível na Internet em: http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm. Acesso em 03 jan 2013. 2013d.

FINDLAY, Trevor. **The use of force in UN peace operations**. New York: Oxford University Press, 2002.

FRANCK, Thomas M. **Recourse to force: state action against threats and armed attacks**. New York: Cambridge University Press, 2002.

GALBREATH, David J. **The Organization for Security and Cooperation in Europe**. London, New York: Routledge, 2007.

GRIFFITH-JONES, Stephany. "International financial stability and market efficiency as a global public good". In: KAUL, I. et al (eds.). **Providing global public goods: managing globalization**. New York: Oxford University Press, 2003.

HAAS, Ernst B. The study of regional integration: reflections on the joy and anguish of pretheorizing. **International Organization**, vol. 24, no. 4, 1970.

HAAS, Peter M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, vol. 46, no. 1, 1992.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, nº 58, 2003.

HANSEN, Lene. "The Little Mermaid's silent security dilemma and the absence of gender in the Copenhagen school". **Millenium**, vol. 29, no. 2, 2000.

HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. **Theories of international regimes**. New York: Cambridge University Press, 1997.

HAWKINS, Darren G.; JACOBY, Wade. How agents matter. In: HAWKINS, D.G. et al. (eds.). **Delegation and agency in international organizations**. New York: Cambridge University Press, 2006.

HELD, David; MCGREW, Anthony. "Political globalization: trends and choices". In: KAUL, I. et al (eds.). **Providing global public goods: managing globalization**. New York: Oxford University Press, 2003.

HOLZGREFE, J.L.; KEOHANE, ROBERT O. (eds.). **Humanitarian intervention: ethical, legal, and political dilemmas**. New York: Cambridge University Press, 2003.

HOLLIS, Martin; SMITH, Steve. **Explaining and understanding international relations**. New York: Clarendon Press, Oxford University Press, 1990.

HOWORTH, Jolyon. The CESDP and the forging of a European strategic culture. **Politique Européenne**, vol. 4, nº 8, 2002.

_____. **Security and defence policy in the European Union**. New York: Palgrave MacMillan, 2007.

HIX, Simon. **The political system of the European Union**. New York: Palgrave MacMillan, 2005.

_____. "The European Union as a polity (I)". In: JØRGENSEN, K.E.; POLLACK, M.A.; ROSAMOND, B. (eds.). **Handbook of European Union politics**. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications, 2007.

HOWORTH, Jolyon. **Security and defence policy in the European Union**. New York: Palgrave MacMillan, 2007.

_____. NATO and ESDP: institutional complexities and political realities. **Politique Étrangère**, nº 5, 2009.

_____. The EU as a global actor: grand strategy for a global grand bargain? **Journal of Common Market Studies**, vol. 48, nº 3, 2010.

_____. "Developing a grand strategy for the EU". In: RENARD, T.; BISCOP, S. (eds.). **The European Union and emerging powers in the 21st century**: how Europe can shape a new global order. Surrey, Burlington: Ashgate, 2012.

ISENBERG, David. Budgeting for Empire: the effect of Iraq and Afghanistan on military forces, budgets, and plans. **Independent Policy Report**. 2007. Disponível na Internet em http://www.independent.org/pdf/policy_reports/2007-01-30-bud_geting.pdf. Acesso em: 10 jan 2012.

JERVIS, Robert. "Security regimes". In: KRASNER, S.D. (ed.). **International regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

JONES, Erik. "The euro and the financial crisis". **Survival**, vol. 51, nº 2, 2009.

JORGENSEN, Knud Erik; POLLACK, Mark A.; ROSAMOND, Ben. **Handbook of European Union politics**. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications, 2007.

JUBILUT, Liliana Lyra. **Não intervenção e legitimidade internacional**. São Paulo: Saraiva, 2010.

KAPLAN, Lawrence S. **NATO divided, NATO united**: the evolution of an alliance. Westport, London: Praeger, 2004.

KAUL, Inge. Rethinking public economics: recognizing global public goods. Discussion draft 24/04/2012. Disponível na Internet em: http://www.ingekaul.net/pdf/2012/Rethinking_Economics_fin_Disc_Draft1.pdf. 2012a.

_____. Global public goods: a concept for framing the post-2015 agenda?. Discussion draft 7/11/2012. Disponível na Internet em http://www.ingekaul.net/pdf/2012/Global_Public_Goods_and_the_Post2015_Agenda_Rev.pdf. Acesso em 01 dez 2012. 2012b.

_____; GRUNBERG, Isabelle; STERN, Marc A. Introduction. In: KAUL, I.; GRUNBERG, I.; STERN, M.A. (eds.). **Global public goods**: international cooperation in the 21st century. New York: Oxford University Press, 1999.

_____; et al. "Why do global public goods matter today?" In: KAUL, I., et al (eds.). **Providing global public goods**: managing globalization. New York: Oxford University Press, 2003.

_____; LE GOULVEN, Katell. "Financing global public goods: a new frontier of public finance". In: KAUL, I. et al (eds.). **Providing global public goods**: managing globalization. New York: Oxford University Press, 2003a.

____; _____. "Institutional options for producing global public goods". In: KAUL, I. et al (eds.). **Providing global public goods: managing globalization**. New York: Oxford University Press, 2003b.

KEOHANE, Robert O. "The demand for international regimes". In: KRASNER, S.D. (ed.). **International regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

____. **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. Princeton, Oxford: Princeton University Press, 1984.

____. **International institutions and state power: essays in international relations theory**. Boulder, San Francisco, London: Westview Press, 1989.

____; NYE, Joseph S. **Power and interdependence**. 3rd ed. New York: Pearson, 1977/2001.

KERN, Soeren. "European Union: Global Security Actor or Paper Tiger?". **World Politics Review**. Disponível na Internet em: "<http://www.worldpoliticsreview.com/articles/5246/european-union-global-security-actor-or-paper-tiger>". Acesso em 13/04/2013. 2010.

KEUKELEIRE, Stephan; MACNAUGHTAN, Jennifer. **The foreign policy of the European Union**. New York: Palgrave MacMillan, 2008.

KEUKELEIRE, Stephan. "European Security and Defense Policy: from taboo to a spearhead of EU foreign policy?". In: BINDI, F. (ed.). **The foreign policy of the European Union: assessing Europe's role in the world**. Washington Brookings Institution Press, 2009.

KRASNER, Stephen D. "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables". In: KRASNER, S.D. (ed.). **International regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

LINDLEY-FRENCH, Julian. **The North Atlantic Treaty Organization**. London, New York: Routledge, 2007.

LORENTZ, Adriane Cláudia Melo. **O Tratado de Lisboa**. Ijuí: Unijuí, 2008.

LOWNDES, Vivien. "The institutional approach". In: MARSH, D.; STOKER, G. (eds.). **Theory and methods in political science**. 3rd ed. New York: Palgrave-Macmillan, 2010.

MANIGART, Philippe. "Public opinion and European defense". Artigo apresentado no International Symposium on "Public opinion and European defense". Bruxelas, 2001.

MANKIW, N. Gregory. **Princípios de microeconomia**. Tradução da 3^a edição norte-americana. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.

MARTIN, Lisa L. Interests, power, and multilateralism. **International Organization**, vol. 46, nº 4, 1992.

MARTINS, Estevão C. de Rezende. **Parcerias almeçadas**: política externa, segurança, defesa e história na Europa. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida. "Ernst B. Haas". In: MEDEIROS *et al.* **Clássicos das relações internacionais**. São Paulo: Hucitec, 2010.

MEHTA, Lyla. "Problems of publicness and access rights: perspectives from the water domain". In: KAUL, I. et al (eds.). **Providing global public goods**: managing globalization. New York: Oxford University Press, 2003.

MENDOZA, Ronald U. "The multilateral trade regime: a global public good for all?". In: KAUL, I. et al (eds.). **Providing global public goods**: managing globalization. New York: Oxford University Press, 2003.

MÉRAND, Frédéric. **European defence policy**: beyond the nation state. New York: Oxford University Press, 2008.

MILNER, Helen. International theories of cooperation among nations: strengths and weaknesses. **World Politics**, vol. 44, no. 3, 1992.

_____. **Interests, institutions, and information**: domestic politics and international relations. New Jersey: Princeton University Press, 1997.

MITCHELL, Ronald B. "Regime design matters: intentional oil pollution and treaty compliance". **International Organization**, vol. 48, n° 3, 1994.

MOLE, Richard. "Discursive identities/identity discourse and political power". In: MOLE, R.C.M. (ed.). **Discursive constructions of identity in European politics**. New York: Palgrave MacMillan, 2007).

MORAVCSIK, Andrew. **The choice for Europe**: social purpose & state power from Messina to Maastricht. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1998.

_____. "Robert Keohane: political theorist". In: MILNER, H.V.; MORAVCSIK, A. (eds.). **Power, interdependence, and nonstate actors in world politics**. Princeton, Oxford: Princeton University Press, 2009.

MORROW, James D. **Game theory for political scientists**. Princeton, Oxford: Princeton University Press, 1994.

NATO. **History**. Disponível na Internet em: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/index.htm>. Acesso em 23 de Agosto de 2012a.

NATO. **NATO-EU: a strategic partnership**. Disponível na Internet em: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49217.htm. Acesso em 14 set 2012. 2012b.

NUGENT, Neill. **The government and politics of the European Union**. 6th ed. Durham: Duke University Press, 2006.

NYE, Joseph S. Comparing common markets: a revised neo-functional model. **International Organization**, vol. 24, no. 4, 1970.

- NYE JR., Joseph S. **The powers to lead**. New York: Oxford University Press, 2008.
- OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Europeia: processo de integração e mutação**. Curitiba: Juruá, 2002.
- _____. **Velhos e novos regionalismos**. Ijuí: Unijuí, 2009.
- OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999.
- OSBORNE, Martin J. **An introduction to game theory**. New Delhi: Oxford University Press, 2004.
- OSCE. **Organization for Security and Co-operation in Europe: history**. Disponível na Internet em: <http://www.osce.org/who/87>. Acesso em 13 de Agosto de 2012.
- PARIS, Roland. "Human security: paradigm shift or hot air?". **International Security**, vol. 26, no. 2, 2001.
- PATRÍCIO, Raquel. "As relações em eixo – novo paradigma da teoria das relações internacionais?". **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 49, nº 2. 2006.
- _____. **As relações em eixo franco-alemãs e as relações em eixo argentino-brasileiras: gênese dos processos de integração**. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2007.
- PERRINGS, Charles; GADGIL, Madhav. "Conserving biodiversity: reconciling local and global public benefits". In: KAUL, I. et al (eds.). **Providing global public goods: managing globalization**. New York: Oxford University Press, 2003.
- PETERSON, John. Decision-making in the European Union: towards a framework for analysis. **Journal of European Public Policy**, vol. 21, 1995.
- PINDER, John; USHERWOOD, Simon. **The European Union: a very short introduction**. 2nd ed. New York: Oxford University Press, 2007.
- PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. 7^a ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2010.
- PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- PNUD. **Human development report 1994**. Disponível na Internet em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/>. Acesso em 03 de Junho de 2012.
- POLLACK, Mark A. "Theorizing EU policy-making". In: WALLACE, H.; POLLACK, M.A.; YOUNG, A.R. **Policy-making in the European Union**. New York: Oxford University Press, 2010.
- PUCHALA, Donald J. International transactions and regional integration. **International Organization**, vol. 24, no. 4, 1970.
- _____.; HOPKINS, Raymond F. "International regimes: lessons from an inductive analysis". In: KRASNER, S.D. (ed.). **International regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

PUREZA, José Manuel. "Segurança humana: vinho novo em odres velhos?". In: NASSER, R.M. (org.). **Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões**. São Paulo: Unesp, 2009.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, vol. 42, nº 3, 1988.

RAMOS, Leonardo; MARQUES, Sylvia Ferreira; JESUS, Diego Santos Vieira de. **A União Européia e os estudos de integração regional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

ROSAMOND, Ben. **Theories of european integration**. New York: Palgrave MacMillan, 2000.

RUGGIE, John Gerard. International responses to technology: concepts and trends. **International Organization**, vol. 29, no. 3, 1975.

_____. **Constructing the world polity: essays on international institutionalization**. New York: Routledge, 1998.

SAMUELSON, Paul A. The pure theory of public expenditure. **The Review of Economics and Statistics**, vol. 36, nº 4. 1954.

_____: NORDHAUS, William D. **Economis**. 17th ed. New York: McGraw-Hill, 2001.

SANDLER, Todd. "Assessing the optimal provision of public goods". In: KAUL, I. et al (eds.). **Providing global public goods: managing globalization**. New York: Oxford University Press, 2003.

_____. **Global collective action**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

SATCEN – European Union Satellite Centre. **Mission**. Disponível na Internet em: http://www.satcen.europa.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=3&Itemid=11. Acesso em 14 set 2012. 2012a.

_____. **Areas of priority**. Disponível na Internet em: http://www.satcen.europa.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=6&Itemid=14. Acesso em 14 set 2012. 2012b.

_____. **The Centre's Users**. Disponível na Internet em: http://www.satcen.europa.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=7&Itemid=15. Acesso em 14 set 2012. 2012c.

SCHMITTER, Phillippe C. A revised theory of regional integration. **International Organization**, vol. 24, no. 4, 1970.

_____. A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional. **Lua Nova**, vol. 80. 2010.

SCHOUTEN, Peer. Theory Talk #21: Stephen Krasner on Sovereignty, Failed States and International Regimes. **Theory Talks**, <http://www.theory-talks.org/2008/10/theory-talk-21.html>, 19 out 2008.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das organizações Internacionais**. 5ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

STEIN, Arthur A. "Coordination and collaboration: regimes in an anarchic world". In: KRASNER, S.D. (ed.). **International regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

STIGLITZ, Joseph E.; WALSH, Carl E. **Introdução à microeconomia**. Tradução da 3ª edição americana. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

STRANGE, Susan. "Cave! Hic dragones: a critique of regime analysis". In: KRASNER, S.D. (ed.). **International regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

TSEBELIS, George. **Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada**. São Paulo: Edusp, 1998.

_____. **Veto players: how political institutions work**. New Jersey: Princeton University Press, 2002.

TUE A. Tratado da União Europeia. Disponível na Internet em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>. Acesso em 02 dez 2012.

TUE B. Tratado da União Europeia, consolidado pelo Tratado de Lisboa. Disponível na Internet em: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:PT:HTML>. Acesso em 17 de Dezembro de 2012.

UNFICYP. **United Nations Peacekeeping Force in Cyprus: background**. Disponível na Internet: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unficyp/>. Acesso em 02 de Agosto de 2012.

VARIAN, Hal R. **Microeconomia: princípios básicos**. Tradução da 7ª edição. Rio de Janeiro: Campus, 2006.

VIANA, Raissa Castelo Branco. **La política de inmigración de la Unión Europea a la luz de la teoría de los regímenes internacionales**. Dissertação de Mestrado em Integração Europeia. Valladolid: Instituto de Estudios Europeos / Universidad de Valladolid, 2012.

VIEIRA, José Ribas et al. (org.). **A constituição europeia: o projeto de uma nova teoria constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

WALLACE, Helen; POLLACK, Mark A.; YOUNG, Alasdair R. (eds.). **Policy-making in the European Union**. 6th ed. New York: Oxford University Press, 2010.

WALT, Stephen M. "The renaissance of security studies". **International Studies Quarterly**, vol. 35, no. 2, 1991.

WALTZ, Kenneth. **Theory of international politics**. New York: Random House, 1979.

WEITZ, Richard. "Global Insights: EU Ponders Defense Irrelevance". **World Politics Review**. Disponível na Internet em: <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/6528/global-insights-eu-ponders-defense-irrelevance>. Acesso em 13/04/2013. 2010.

WENDT, Alexander. "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics". **International Organization**, vol. 46, n° 2, 1992.

_____. **Social theory of international politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WHO. **Ten leading causes of death in 2008**. Disponível na Internet em: http://gamapserver.who.int/gho/interactive_charts/mbd/cod_2008/graph.html. Acesso em 30 de junho de 2012.

WILKINSON, Claire. "The Copenhagen school on tour in Kyrgyzstan: is securitization theory usable outside Europe?". **Security Dialogue**, vol. 38, no. 1, 2007, p. 5-25.

WONNACOTT, Paul; WONNACOTT, Ronald. **Economia**. 2ª ed. São Paulo: Makron Books, 2004.

YOUNG, Oran R. **International cooperation: building regimes for natural resources and the environment**. Ithaca, London: Cornell University Press, 1989.