

## 4

# As relações entre a UE e o Leste Europeu e o caminho para o alargamento

### 4.1.

#### Introdução

Ao final da 2ª Guerra Mundial, os países aliados realizaram uma série de Conferências para estabelecer a ordem internacional do pós-guerra. As concepções acerca do futuro das relações internacionais eram divergentes. Mas em fevereiro de 1945, reunidos em Yalta, Roosevelt, Churchill e Stalin consagraram uma divisão que já se desenhara militarmente, com o reconhecimento da Europa Oriental como área de influência soviética. Assim, os países dessa região passaram a se organizar segundo as diretrizes soviéticas e adotaram o regime comunista, com a supremacia do Partido Comunista, e a economia planificada (Saraiva, 2001; Reis Filho, 2002). A tensão entre os EUA e a URSS cresceu nos anos seguintes e estabeleceu-se a Guerra Fria, uma ordem bipolar que dividia o mundo entre capitalistas e comunistas (Munhoz, 2004).

Após a crise econômica do petróleo, no começo da década de 70, as economias ocidentais e a economia americana, em particular, viveram um período de recessão econômica. Como resposta à crise dos anos 70, os países Ocidentais entraram em uma nova era de evolução científica e tecnológica, descobrindo novas fronteiras econômicas, - a informática, as telecomunicações, a robótica, a biotecnologia, a produção de novos materiais -, transformando os modos de produção e a sociedade. (Vizentini, 2002)

Na porção ocidental do continente europeu, a década de 80 marca um período de renovação. Após a estagnação do processo de integração nas décadas anteriores, que foi chamado de Euroesclerose, a entrada em vigor do Ato único Europeu, em 1986, deu um novo impulso ao processo. Tendo por base a idéia de que para acabar com a estagnação e a letargia em que se encontrava o processo de integração na Europa era necessário avançar com a criação de um mercado único, postergada desde a década de 50, a Comissão Européia, então presidida por

Jacques Delors, submeteu ao Conselho Europeu um Livro Branco, um estudo das medidas necessárias para a realização do espaço econômico comum. O Ato Único Europeu foi assinado em Luxemburgo em fevereiro de 1986 e expressava a vontade de remover barreiras à circulação de bens, capitais e trabalho até 1992.

No entanto, o momento de otimismo e retomada não era compartilhado pelos países da metade oriental do continente europeu. Os modelos de economia planificada e sob controle estatal adotados pelos regimes comunistas não eram capazes de acompanhar as evoluções tecnológicas e o aumento na capacidade de produção das economias ocidentais. A nova corrida armamentista deflagrada pela administração Reagan exerceu uma forte pressão sobre a economia soviética. Na esteira das reformas adotadas para solucionar os problemas que surgiam no âmago dos regimes comunistas, estes acabaram por ruir e dar lugar a governos que buscaram adotar a economia de mercado e a democracia liberal.

A reaproximação e o estreitamento de relações entre os países da Europa Ocidental e os países do Leste Europeu se deram de forma gradual e foram em grande parte liderados pela Comissão Européia.

#### **4.2.**

#### **A crise e a derrocada do comunismo no Leste Europeu**

Foi no período entre o final dos anos 1970 e o começo dos anos 1980 que os primeiros sinais da crise que culminaria com o colapso dos regimes comunistas foram apontados. Durante a Grande Depressão econômica dos anos 30, enquanto as economias capitalistas estavam em crise, a economia soviética avançara e alcançara taxas crescentes de desenvolvimento econômico, impulsionada pelos Planos Quinquenais. Mais tarde as economias socialistas – inclusive na Europa Central – apresentariam nos anos posteriores às conquistas revolucionárias do poder um grande dinamismo econômico, que era atribuído à estatização da economia e ao planejamento centralizado. Mas a situação era diferente ao final da década de 1980. Enquanto as economias capitalistas viviam um período de avanços tecnológicos, os países socialistas pareciam incapazes de acompanhar as conquistas tecnológicas e os índices de produção do ocidente e questionava-se sua capacidade de garantir o crescimento econômico. A partir dos anos 70,

os países socialistas já não estavam mais conseguindo fazer avançar a economia nos ritmos anteriores. O mais grave é que o processo não se referia apenas a *índices*

*quantitativos* – que declinavam de forma visível, embora ainda fossem positivos – mas, principalmente, a *índices qualitativos* – relativos aos produtos, aos procedimentos tecnológicos adotados, aos métodos de organização da gestão administrativa e do trabalho. (Reis Filho, 2002, p.165)

De qualquer forma, mesmo os índices quantitativos não eram confiáveis. Os índices divulgados pelas agências internacionais eram fabricados pelos governos comunistas e não correspondiam à realidade. Por exemplo, pensava-se que o PIB *per capita* da República Democrática Alemã tinha, em relação à República Federal da Alemanha, a razão de 1 para 2, mas descobriu-se depois que esse índice era de 1 para 7. Os números relativos aos países da Europa Central e Oriental, mesmo os oficiais, eram inexpressivos, com baixos índices de comércio exterior e alto endividamento (Dahrendorf, 1991). Além disso, havia problemas sociais que os regimes não conseguiam resolver, a infra-estrutura pública estava deteriorada. Os elogiados serviços públicos e sociais revelaram-se ineficientes e ultrapassados. A poluição ambiental era alta e os produtos das economias socialistas, como eletrodomésticos, máquinas e produtos industriais, eram caros e de baixa qualidade (Muller-Groeling, 2001).

Em março de 1985, Mikhail Gorbachev foi eleito para o cargo de Secretário-Geral do Partido Comunista da União Soviética. Sua eleição indicava um posicionamento favorável a reformas. A crise do socialismo não se limitava à esfera econômica, tornava-se também cada vez mais difícil manter os padrões centralizados de administração e repressão sobre sociedades crescentemente urbanas e informadas. Ainda assim, Gorbachev surpreendeu o mundo com atitudes inesperadas, como o anúncio da moratória unilateral dos testes nucleares.

Na esteira do grande prestígio internacional conquistado por Gorbachev, duas palavras russas correram o mundo: *perestroika* e *glasnost*. A primeira significa reestruturar. Além de simplesmente acelerar a economia, significava identificar os problemas estruturais da economia do país e colocar em curso reformas que pudessem modernizá-la. Aprovaram-se então leis sobre trabalho individual privado, sobre autonomia de empresas e um estatuto para cooperativas. As reformas e a abertura econômica ao mercado capitalista visavam obter tecnologia e capitais (Vizentini, 2002, p.34).

A segunda palavra – *glasnost* – significa transparência e isso podia ser encarado como um grande avanço em um sistema centralizador, burocrático e

repressivo e não tardaria a gerar conseqüências diretas para o fim dos regimes. “Aproveitando-se das brechas abertas, e das margens de liberdade garantidas, começou um processo impiedoso de críticas ao sistema” (Reis Filho, 2002, p.169). A sociedade se manifestava e se fazia ouvir. Os meios de comunicação, jornais e revistas, abriram espaço para críticas e denúncias. O debate público incluía os mais variados temas, como a corrupção, a depredação do meio-ambiente e a denúncia dos métodos burocráticos e autoritários de gestão e dos privilégios dos dirigentes comunistas.

Com a convocação de eleições para uma assembléia de deputados, o debate ampliou-se e evidenciou-se o reforço das identidades nacionais. Nos chamados países bálticos – Estônia, Letônia e Lituânia - constituíram-se frentes populares, que advogavam a separação da URSS e saíram vitoriosas. “A questão nacional, largamente subestimada pelas elites dirigentes soviéticas, tenderia, desde então, a se afirmar no centro da cena política” (Reis Filho, 2002, p.172).

Surgiram múltiplos focos de tensão. Em Riga, capital da Letônia, uma grande manifestação nacionalista reivindicava autonomia e respeito pela identidade do país. Em 1988, o Parlamento da Estônia proclamou a primazia das leis da república sobre as leis soviéticas. Em fevereiro de 1989, a Lituânia declarou seu direito à autodeterminação.

Os parlamentos dos países bálticos, eleitos em 1989, aprovavam leis que apontavam para a secessão. De um lado criavam símbolos típicos de estados-nações, como bandeiras e hinos próprios. De outro lado, estabeleciam legislações que garantiam autonomia em assuntos fiscais e culturais, enfatizando sempre que as leis da república deveriam primar sobre as da união, num desafio claro às tradições centralistas soviéticas. Na Lituânia, num gesto ousado, em março de 1990, o Parlamento local declarou a independência do país. (Reis Filho, 2002, p.174)

As repercussões da Perestroika no Leste Europeu foram intensas e imediatas e em 1989, o comunismo foi sendo superado e substituído no continente. Os regimes comunistas haviam sido impostos com apoio de Moscou e sobreviveram sob um forte aparato repressivo, que gerou respostas violentas, como as revoltas de 1953, na Alemanha Oriental, de 1956 na Hungria, de 1968 na Tchecoslováquia e de 1980 na Polônia. Eram regimes que careciam de apoio popular. Havia nas populações dos países do Leste Europeu um forte sentimento anti-russo e, por conseqüência, anticomunista.

Na Polônia, por exemplo, enquanto as crianças recebiam na escola o aprendizado da doutrina soviética – que incluía a figura do vovô Lênin –, em casa as famílias cultivavam as tradições polonesas e relembavam vitórias dos poloneses contra os russos, cultivando assim o sentimento de aversão à dominação estrangeira (Silva, 2004). Uma poderosa e conservadora Igreja Católica mantivera sua força política e impedira que se consolidasse a posição do Partido Comunista e se efetuasse completamente a transição socialista. Com a intensificação da crise econômica, devida à baixa produtividade da agricultura e ao endividamento externo, o descontentamento popular levou ao poder o sindicato Solidariedade, um movimento político conservador, de caráter católico e que defendia a implementação de uma economia de mercado (Vizentini, 2002, p.39). A crise que levaria à derrocada do regime começou em agosto de 1980, com uma onda grevista, que mobilizou setecentos mil operários e cujo principal objetivo era fazer as autoridades polonesas reconhecerem a autonomia política do Solidariedade e de outros sindicatos. Entre as opções de recorrer à ajuda militar soviética para lidar com os grevistas ou reconhecer suas reivindicações, o governo polonês optou pela última, o que resultou no reconhecimento de sindicatos independentes. Com a pressão soviética, em 1981, o governo polonês acabou por decretar a lei marcial e utilizar a força para dismantelar o Solidariedade e as greves. No entanto, oito anos depois as manifestações populares contrárias ao governo ainda continuavam. Numa tentativa de salvaguardar a ordem e a paz social, convocaram-se eleições para o Parlamento. O resultado das urnas demonstrou que o Partido Comunista estava fortemente desacreditado e deu o poder ao Solidariedade. “Jerzy Urban, porta-voz do governo, reconheceu que a questão experimentada pelo regime transcendia a uma mera derrota eleitoral. Tratava-se, na realidade, do fim de uma época.” (Silva, 2004, p.289)

Na Tchecoslováquia, mesmo depois de iniciada a glasnost de Gorbachev, o governo autoritário de Gustáv Husák rechaçava a possibilidade de qualquer flexibilização do regime e estabeleceu uma violenta repressão para eliminar a possibilidade de qualquer debate político. Mas com o surgimento de manifestações anti-comunistas em diversos pontos da Europa, alguns intelectuais, liderados pelo autor teatral Vaclav Havel, conseguiram organizar a oposição ao regime, dando início a um movimento chamado Fórum Cívico. A chamada Revolução de Veludo trouxe a mudança pacífica: as manifestações e discursos dos

representantes do Fórum Cívico na Praça Venceslau levaram à renúncia dos dirigentes comunistas, assim como levaram ao poder Václav Havel.

Na República Democrática da Alemanha, os acontecimentos foram incentivados pela decisão do governo da Hungria de abrir a fronteira com a Áustria, permitindo que 20 mil alemães que veraneavam em seu território migrassem para o Ocidente. O êxodo continuou, foi grande e transformou-se em uma crise (Silva, 2004). Surgiram protestos que forçaram à renúncia o dirigente todo-poderoso E. Honecher e, um pouco mais tarde, à queda do Muro de Berlim, erguido em 1961, e que parecia eterno. Este acontecimento ficaria marcado como o símbolo maior do período de abertura e da derrocada dos regimes comunistas. A queda do Muro simboliza não apenas o fim da divisão na Europa, mas também o prenúncio de uma nova arquitetura européia, que teria impacto sobre as próprias perspectivas de integração política e econômica (Bitsch, 2001).

Quase ao mesmo tempo, na Hungria chegaram ao poder comunistas reformadores, que alteraram a Constituição e implantaram o multipartidarismo. Gradativamente, os novos governos aproximaram-se do Ocidente e liberalizaram a economia. Na Romênia, protestos violentos e um golpe militar derrubaram o regime autoritário de Ceaucescu.

No fim de 1989, os regimes comunistas haviam sido substituídos no Leste Europeu. Após décadas de Doutrina Brejnev, pela qual Moscou deveria intervir militarmente onde o modelo ou a influência soviética estivessem sob ameaça, dessa vez a URSS não ofereceu resistência, uma vez que esses países tinham perdido importância estratégica para sua defesa e o custo econômico e político do apoio a esses regimes tornara-se demasiadamente elevado nesse momento (Vizentini, 2002).

A melhor forma de ilustrar a mudança de posicionamento da URSS revela-se em um episódio ocorrido em 25 de outubro de 1989. Indagado sobre qual seria a reação da URSS a esses acontecimentos, o porta-voz do Ministério do Exterior de Gorbachev, Gennady Gerasimov, cantarolou os versos de *My Way*, substituindo a Doutrina Brejnev pela “Doutrina Sinatra” (Dahrendorf, 1991, p.23), numa clara alusão à idéia de que cada deveria seguir seu próprio caminho. Esta significava que não haveria mais intervenções militares soviéticas nos países aliados, quando esses resolvessem tomar decisões e implantar reformas destoantes da ideologia comunista. Na prática, isso significava que o Partido soviético

deixaria de exigir o monopólio do PC nesses países e que eles estavam, portanto, livres para organizar um regime multipartidário e ingressar em uma democracia liberal, além de adotar medidas que abrissem esses países para a economia de mercado.

É importante ressaltar que no Ocidente, nos países capitalistas, vivia-se um momento de fortalecimento da ideologia liberal e isso teve grande influência no fim dos regimes socialistas e, portanto, no modelo adotado por esses países ao reconquistar sua soberania. Isso não ocorreu apenas na Europa oriental, na América Latina a década de 1980 também foi marcada pela adoção da democracia liberal, com o fim dos regimes militares. A alternativa ao modelo comunista, que não dera certo, era o modelo de democracia liberal e economia de mercado oferecido pelo Ocidente e este exercia um forte apelo.

Quanto mais desmoralizados os europeus orientais se tornavam, mais atraente parecia a confiança recém-encontrada da Europa Ocidental. Quanto mais as condições da vida pública e privada se deterioravam no Leste, mais melhoravam no Ocidente, e o povo sabia disso, ninguém precisava ser marxista para prever problemas em uma situação desagradável como essa. Quem quer que assistisse à televisão do Ocidente sabia que existiam forças produtivas para uma vida melhor, na verdade existiam na casa do vizinho. Já era, assim, mais do que oportuno transformar o modo de produção comunista e toda a superestrutura que sobre ele se assentava. (Dahrendorf, 1991, p.34)

### **4.3. As relações entre leste e oeste até 1989**

Até a década de 1980, a URSS e seus aliados não reconheciam a personalidade jurídica da UE. Desde que fora criada, a Comunidade era vista pelos soviéticos como um reforço do campo capitalista e, portanto, prejudicial a seus interesses. As Comunidades Européias eram vistas como um braço político da OTAN, um grupo fechado que servia à classe exploradora e cujas contradições internas, de acordo com a análise marxista, levariam à sua desintegração (Pinder, 1991). O bloco soviético recusava-se a lidar oficialmente com a UE e buscava impedir sua participação em organizações internacionais.

Todo o contexto bipolar da Guerra Fria, a divisão ideológica do mundo e a influência americana sobre a Europa Ocidental dificultavam a manutenção de relações entre as duas metades da Europa, principalmente até a década de 1960. A Comunidade, por seu lado, dava uma importância marginal a essas relações. As

condições e tarifas aplicadas pela Comunidade no comércio com os Estados do Leste Europeu eram as mesmas aplicadas a relações comerciais com outros países. A única exceção era o comércio entre a República Federal Alemã e a Alemanha Oriental:

*The EEC Treaty had made no special provisions for relations with these states apart from the 'Protocol on German internal trade and connected problems', which exempted the GDR's trade with the Federal Republic from the provisions of the EC's common commercial policy, thus exonerating the Federal Republic from imposing Community tariffs and levies on its imports from East Germany. (Pinder, 1991, p.9)*

Na medida em que a detente começou a substituir a tensão inicial da Guerra Fria e com o relaxamento das tensões entre as duas superpotências depois da Crise dos Mísseis de Cuba, tornou-se mais fácil o intercâmbio entre as duas metades do continente. A melhor expressão da relação entre Leste e Oeste durante esse período foi a política de aproximação adotada pela Alemanha, que ficaria conhecida como *Ostpolitik*. Essa consistia numa reorientação da política externa alemã na direção dos países do Leste Europeu e mais especificamente com relação à Alemanha Oriental. Um dos fatores mais importantes da política alemã, que era elaborada pelo Chanceler Willy Brandt, foi o Tratado assinado em 1970 entre a República Federal da Alemanha e a URSS, que levou a relações mais estreitas com os vizinhos do Leste<sup>29</sup>.

Ainda assim, até o final da década de 1980, a UE não tinha um papel significativo nas relações com o Leste Europeu. Estas eram principalmente relações mantidas individualmente pelos Estados-membros. Embora fossem relações, sobretudo, de ordem econômica, como trocas comerciais e fornecimento de crédito para os países do Leste, havia um peso político inegável em um contexto de bipolaridade. A relutância dos Estados-membros em delegar à Comunidade a responsabilidade por essas relações e permitir o estabelecimento de acordos de cooperação como os que já havia, por exemplo, com Canadá e Brasil, reflete a defesa dos interesses políticos e econômicos nacionais na região e o contexto da divisão bipolar do mundo na Guerra Fria (Smith, 2004).

Fatores internos e externos contribuíram para que a situação mudasse. Internamente, a própria dinâmica da integração, com o fortalecimento da idéia de um mercado único e a adoção de políticas para alcançá-lo, ajudou a fortalecer o

---

<sup>29</sup> Para mais sobre a *Ostpolitik*, ver Pulzer, 1995

papel da Comunidade. Por um lado, a Comissão ativamente buscava aumentar seu controle sobre políticas comerciais nacionais. Por outro, os Estados do Leste Europeu pediam acesso aos mercados da UE, o que forçava a Comunidade a formular uma resposta coletiva. Os Estados-membros concordavam que as ligações, principalmente comerciais, eram importantes para produzir liberalização e encorajar a independência em relação a Moscou.

Um fator externo foi a crise polonesa de 1981. Este acontecimento impulsionou os Estados a agirem juntos em uma resposta comum à crise. A UE buscou afastar-se da deterioração das relações entre as duas superpotências, ao mesmo tempo em que buscou uma posição de independência em relação aos EUA. Quando a lei marcial foi decretada na Polônia, os EUA impuseram sanções econômicas àquele país e pressionaram os países da Europa Ocidental para que fizessem o mesmo. A resposta desses Estados veio no contexto comunitário, considerado o mais adequado para conter a pressão norte-americana, já que não era interesse dos Estados-membros sancionar a Polônia e a URSS – que os EUA julgavam responsáveis pela crise. Presidido pela Bélgica, o Conselho pediu o fim da lei marcial, mas não impôs sanções econômicas (Smith, 2004; Silva, 2004).

A principal pressão pela adoção de uma política comum consistente em relação ao Leste Europeu vinha da Bélgica e da Comissão. A Bélgica fazia parte do grupo dos países pequenos da UE, que percebia, alarmado, que ao se confrontar com as novas oportunidades surgidas com o colapso do comunismo, os países maiores – como Reino Unido, Alemanha Ocidental e França – estavam tentando assegurar seus próprios interesses nacionais, garantindo os benefícios para si e relutando em delegar controle à União (Smith, 2004).

Já a Comissão vivia um momento de presidência ativa do francês Jacques Delors, que buscava um papel mais proeminente para o órgão. O já citado Ato Único Europeu, que dera novo impulso à criação de um mercado único, surgira de uma iniciativa da Comissão, sob o comando de Delors. Assim, também na questão da relação com os países do Leste Europeu, Delors buscava ativamente uma resposta comum aos Doze. Em novembro de 1988, em um discurso, Delors pediu um posicionamento em relação ao Leste Europeu. Pressionou por regras comuns de exportação de crédito, para diminuir a competição sobre comércio de créditos para a URSS. A Comissão precisava de uma idéia do enquadramento dentro do qual as relações econômicas deveriam se desenvolver (Smith, 2004).

Já em julho de 1988, havia a busca de uma postura comum a ser adotada pelos Estados-membros, mas predominavam ainda as divergências quanto à confiança que deveriam ter nas reformas de Gorbatchev. Por outro lado, era um momento em que o processo de integração estava sendo retomado e ainda não se sabia como se desenvolveria. No começo de 1989, Delors declarou ao Parlamento Europeu que lamentava que a cooperação política fizesse menos progressos do que a cooperação econômica e que os Doze estavam relutantes em concordar em posições ou iniciativas conjuntas para o diálogo Leste-Oeste.

Foi apenas no Conselho de Assuntos Gerais de 20 de fevereiro de 1989 que foi aprovado um mandato para que a Comissão negociasse acordos de cooperação e comércio com Polônia e Hungria. Essa medida estava carregada de significado político, uma vez que era nessa época que os regimes no Leste estavam de fato se desintegrando. Não se tratava mais de apenas reformas no funcionamento dos regimes comunistas, mas de uma ruptura com essa ideologia e seus sistemas político e econômico. Os rápidos desenvolvimentos políticos finalmente persuadiram os países, como a França e o Reino Unido, da necessidade de uma melhor coordenação. Na reunião de abril daquele ano, o Conselho acatou as propostas da Comissão e da Bélgica e enfatizou a necessidade de uma abordagem consistente para o Leste Europeu. A cooperação entre a UE e o Leste Europeu deveria ser coerente e complementar a dos estados-membros, com uma melhor coordenação entre as duas esferas, e seria feita a partir de um relatório preparado pela Comissão sobre o assunto. No Conselho Europeu de Madrid, em junho de 1989, os líderes dos Estados-membros

*reaffirmed the full validity of the comprehensive approach integrating political, economic and cooperation aspects which the European community and its member states follow with the USSR and with Central and Eastern European countries.*  
(Conselho Europeu, citado por Smith, 2004, p. 48)

Em fins de 1989, o desafio mais imediato que se apresentava para a UE era a questão sobre a reunificação das duas Alemanhas: a RFA e a RDA. Muitas dúvidas surgiram e, principalmente, França e Inglaterra se questionavam se os dois processos não seriam contraditórios: a unificação alemã e a integração européia. Afinal, uma Alemanha unificada seria economicamente muito forte e poderia questionar a integração, buscar uma política mais independente ou mesmo exercer uma espécie de “hegemonia” no bloco, impondo sua visão e seu ritmo ao

processo comunitário. A esses questionamentos, o chanceler alemão Helmut Kohl respondia com reiteradas declarações de que os dois processos não seriam contraditórios, mas apenas duas faces da mesma moeda (Bitsch, 2001, p.245).

Chegar a um consenso sobre uma política comum a ser adotada conjuntamente, no âmbito da integração, não foi simples. Um fator que influenciou a reação individual dos Estados-membros às mudanças que estavam ocorrendo no Leste foi a própria incerteza quanto ao futuro do processo de integração. A nova geografia européia afetava de modo diferente as expectativas de cada Estado-membro quanto ao futuro do mercado comum, que estava se delineando naquele momento. Assim, enquanto a Alemanha lidava com o processo de unificação, a França temia o impacto da abertura do Leste sobre o equilíbrio de poder no interior do bloco e a Inglaterra via a nova situação como um cenário favorável à prevenção de um aprofundamento da integração. Isso deu espaço para que a participação e a posição política da Comissão se consolidassem.

*As a consequence, the Twelve never really seriously discussed the options of a detailed, comprehensive and mid-term oriented common policy towards the former socialist countries. This task was left to the EC Commission which resorted mainly to well-established means and procedures in EC foreign relations. These consisted of two approaches, one concentrating on aid measures in various forms, and the other emphasizing the establishment of a longer-term trade regime to which are added measures of economic and political cooperation. (Kramer, 1993, p.222)*

A maior mudança de atitude aconteceu em julho, durante a reunião do G-7 em Paris. O reconhecimento de que os países passavam por reformas sérias e de que a UE estaria mais apta a responder às suas demandas levou o G-7 a encarregar a Comissão da responsabilidade de coordenar o financiamento internacional que seria destinado a apoiar as reformas na Polônia e na Hungria, os dois países mais avançados no processo de democratização. Isso deu à Comissão peso político e gerou uma mudança na sua posição como ator nas relações internacionais e na sua capacidade de gerir política externa. Apesar de os quatro maiores Estados-membros serem parte do G-7, a Comissão recebeu um mandato de um órgão exterior à UE, e na tarefa de coordenação da ajuda financeira não estava, portanto, sujeita ao controle da União.

#### 4.4. O Caminho para o alargamento

Segundo Sedelmeier e Wallace (2000), as mudanças ocorridas no Leste Europeu foram inesperadas, tanto pela sua abrangência quanto pela velocidade em que ocorreram. Não havia consenso sobre qual deveria ser a reação dos países ocidentais, e em especial da UE, a esses acontecimentos. Havia dúvidas em especial sobre qual seria a duração e a profundidade das transformações que estavam acontecendo e como ficaria o mapa da Europa a partir de então. Ainda segundo os autores, um dos objetivos do processo de integração sempre fora o de acabar com as divisões no continente europeu. Desde antes das quedas dos regimes comunistas, os governos dos Estados-membros já usavam a política comercial para encorajar posições mais independentes dos países do Leste Europeu em relação à URSS, individualmente. No entanto, não havia uma política externa comunitária nem um posicionamento definido em relação a esses países. O que havia era uma clara divisão no continente, uma cortina de ferro dividindo a Europa entre capitalistas e comunistas. Quando o Muro caiu e a divisão se tornou menos nítida, até desaparecer, as relações entre as duas metades do continente tinham que ser redefinidas, mas não havia um ponto de referência para apontar a direção.

Niemann (1998) defende que a Comissão soube aproveitar a oportunidade para estabelecer uma política externa comunitária e puxar para si a liderança do movimento de aproximação com o Leste Europeu. Os Estados-membros tinham um interesse comum na estabilização da região e no estabelecimento de relações comerciais mais consistentes, vendo a região como um terreno cheio de oportunidades de longo prazo, mas a intensidade desses interesses variavam consideravelmente. Por outro lado, os próprios países do Leste Europeu esperavam uma resposta conjunta da UE. A presidência ativa de Delors demandava um papel de destaque para a Comissão nessa resposta. Mesmo antes do encontro do G7 em Paris<sup>30</sup>, o presidente da Comissão estivera pedindo por meses aos governos dos Estados-membros da UE para coordenar as relações com o bloco comunista. Em um discurso no Parlamento Europeu em janeiro de 1989, Delors deu uma ênfase particular a esse ponto. Além disso, expressou seu desejo

---

<sup>30</sup> Ver seção 4.3

de ver a Comissão na coordenação das relações entre Leste e Oeste em entrevistas em jornais americanos e chegou mesmo a ir a Washington conversar com o presidente Bush.

As primeiras ações da Comissão para os países do Leste não pareciam ter uma orientação clara de como se estabeleceriam as relações entre Leste e Oeste dali por diante. Além do Phare, o programa de ajuda a Polónia e Hungria coordenado pela Comissão, esta também buscou desenvolver acordos bilaterais de comércio e cooperação com cada país individualmente, na medida em que eles adotavam reformas políticas e económicas. Nessa primeira fase, a política da Comissão tinha dois objetivos principais. O primeiro era a normalizar as relações e situar os países do Leste Europeu dentro da hierarquia de relações externas da UE. Em segundo lugar, a Comissão buscava prestar assistência técnica e económica, principalmente através do Phare. Desde o começo essa assistência estabeleceu uma relação assimétrica, em que a Comissão condicionava a ajuda a reformas económicas e políticas nos moldes das instituições ocidentais. “To support economic and political transformation was to help the CEECs to become like us (which was of course also a declared goal of the new CEECs governments)” (Sedelmeier & Wallace, 2000, p. 434).

Ainda segundo Niemann, aos poucos, e na medida em que os novos regimes e economias foram se estabilizando e os países foram demonstrando comprometimento com as reformas, a Comissão buscou uma estratégia que contemplasse as relações de mais longo prazo. O programa Phare foi estendido a outros países além dos dois para os quais tinha sido originalmente pensado. No entanto, ainda em 1989 já ficara claro que o Phare era uma resposta insuficiente para alcançar os objetivos da UE no Leste Europeu. Os próprios países que estavam passando pela transição do comunismo para a economia de mercado e a democracia esperavam uma aproximação maior das relações com seus vizinhos ocidentais e mesmo a eventual adesão à Comunidade.

Por outro lado, na UE o debate girava em torno da melhor estratégia sobre o futuro da integração, com a divisão entre aqueles que defendiam o aprofundamento da integração e aqueles que defendiam a ampliação e o alargamento. A solução encontrada, e que se mostraria temporária, foi a substituição dos acordos de comércio existentes, por acordos mais abrangentes, que incluíam também a cooperação política (Smith, 2004). Já no Conselho

Europeu de Estrasburgo, em Dezembro de 1989, os Estados-membros concordaram em imaginar uma nova forma de associação, que fosse apropriada aos países do Leste Europeu. O Conselho Europeu de Abril de 1990 aprovou o projeto da Comissão de uma abordagem ampla, com um novo tipo de acordo de associação a ser negociado com os países do Leste Europeu, que seria um novo padrão de relacionamento com a Europa. Esses acordos, que ficariam conhecidos como Acordos Europeus (AE), deveriam ser oferecidos àqueles países que eram tidos como os mais avançados em relação às reformas em curso naquele momento: Hungria, Polônia e Tchecoslováquia. Esses acordos, no entanto, ainda não eram claros sobre a possibilidade de futura adesão dos países do Leste Europeu à UE. Os AE foram a solução encontrada para manter os países do Leste Europeu como um problema externo à UE, sem, no entanto, deixar de responder, pelo menos em parte, a suas demandas (Sedelmeier & Wallace, 2000).

No Conselho Europeu de Copenhague ficou estabelecido que os países associados que assim o desejassem poderiam se tornar membros da UE, desde que satisfizessem as condições econômicas e políticas estabelecidas.

*Membership requires that the candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities, the existence of a functioning market economy as well as the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union. Membership presupposes the candidate's ability to take on the obligations of membership including adherence to the aims of political, economic and monetary union* (Conselho Europeu, 1993, p.13).

A possibilidade de futura adesão provocou mudanças nos instrumentos da Comissão em relação aos países do Leste Europeu e estabeleceu a busca de estratégias pelas quais os países alcançariam as condições para aderir ao bloco regional. Tanto o Phare quanto os Acordos Europeus serão vistos com mais detalhes no presente capítulo.

#### **4.4.1. O Phare**

Um dos principais instrumentos identificados pelos teóricos para a administração efetiva da aquiescência é o uso de programas de financiamento. Isso porque a não-aquiescência em determinadas situações pode ter origem na falta de capacidade dos países em cumprir as normas. O uso de programas que

forneçam financiamento e assistência técnica, com a transferência não apenas de capital, mas também de *know-how*, é, portanto, um meio de solucionar problemas de falta de capacidade (Chayes & Chayes, 2004).

O primeiro instrumento utilizado pela Comissão em sua relação com os países da Europa Central e do Leste foi um programa de financiamento, o Phare – sigla para “*Poland and Hungary Aid for Economic Restructuring*”. O objetivo expresso pelo programa Phare é “a execução de uma ação de ajuda econômica a favor dos países candidatos da Europa Central e Oriental” e ele constituiu o principal instrumento da cooperação financeira e técnica da Comunidade Européia com os países da Europa Central e Oriental. Foi criado em 1989 para apoiar o processo de reforma e a transição econômica e política na Polônia e na Hungria, os dois países que primeiro reformaram seus regimes políticos e adotaram a democracia. A partir de 1994, o programa Phare tornou-se “o instrumento financeiro da estratégia de pré-adesão que tinha como objetivo a adesão final dos dez países associados da Europa Central à União Européia”.<sup>31</sup>

O Phare foi a maior fonte de financiamento para os países do Leste Europeu durante o processo que levou ao alargamento. A ajuda era direcionada para setores como privatizações e desenvolvimento do setor privado, reestruturação da agricultura, segurança ambiental e nuclear, infra-estrutura, educação e treinamento. Grande parte da ajuda se concentrava em fornecer *know-how*, ou conhecimento técnico, ajudando no projeto de legislação dos países receptores, planejando políticas e construindo instituições (Smith, 2004, p.73).

Nas primeiras etapas da transição, a assistência centrava-se no fornecimento de experiência ou de assistência técnica e, em caso de necessidade, de ajuda humanitária, mas com o tempo evoluiu para a satisfação das necessidades de ajuda ao investimento, em setores como a infra-estrutura ou a proteção do ambiente. Originalmente, o Phare era um programa orientado para as demandas de ajuda das economias em transição, mas ao longo dos anos sofreu várias reformas que lhe atribuíram o papel de instrumento orientado diretamente para a assistência ao acesso dos países do Leste Europeu ao bloco (Bailey & Propis, 2004). Ao ser reorientado para a preparação dos países candidatos para a adesão, o programa Phare determinou duas prioridades. Em primeiro lugar, ajudar

---

<sup>31</sup> Para objetivos, síntese, sistemas de financiamento, programação e procedimentos do programa Phare, ver <http://europa.eu.int/scadplus/leg/pt/lvb/e50004.htm>

as administrações dos países candidatos a adquirir as capacidades necessárias para aplicar o acervo comunitário, assim como ajudar as administrações nacionais dos países candidatos a familiarizar-se com os objetivos e procedimentos comunitários. Em segundo lugar, o programa visou a ajustar a indústria e infra-estruturas básicas dos países candidatos às normas comunitárias, mobilizando os investimentos necessários, principalmente em áreas como o meio-ambiente, os transportes, a indústria, a qualidade dos produtos e as condições de trabalho, em que as normas comunitárias são cada vez mais estritas.

Um terço dos fundos do Phare era alocado para co-financiar a construção de instituições e o desenvolvimento de capital humano, por meios de treinamento e intercâmbio entre funcionários de ministérios e agências públicas e organizações profissionais dos países-membros da União Européia para as instituições correspondentes nos países candidatos. Outro terço do orçamento era usado para co-financiar equipamentos e infra-estrutura em geral. E o último terço era usado para preparar os candidatos para sua inclusão nos fundos estruturais da União Européia, cujo objetivo é reduzir a disparidade de níveis de desenvolvimento e promover a coesão econômica e social na União (Philippart & Ho, 2001).

#### **4.4.1.1. A evolução do Phare**

O Phare foi estabelecido, primeiramente, como um programa de ajuda apenas para Polônia e Hungria. No entanto, e na medida em que os regimes comunistas se desintegravam no continente europeu, o financiamento proporcionado pelo Phare foi estendido a outros países cujos regimes encontravam-se em transição. O Phare logo se tornou a maior fonte de financiamento à disposição desses países.

Durante o processo de aproximação com os países do Leste Europeu e o processo que levaria ao alargamento da UE, com a adesão desses países, o Phare sofreu mudanças e ajustes para adequar-se às necessidades dos países beneficiados. Em um primeiro momento, havia dúvida e incerteza sobre qual seria o escopo e a duração das mudanças nos países do Leste Europeu, qual deveria ser a resposta da UE e qual seria a geografia européia a partir daqueles eventos. Por isso, no princípio, não havia uma estratégia de ação que contemplasse esses

países, a resposta veio através de atitudes *ad hoc*, pensando apenas no curto prazo, sem muita clareza sobre as mudanças em termos mais gerais. O interesse imediato da UE era estabilizar os regimes nos países do Leste Europeu para garantir a paz no continente e com esse objetivo o programa era oferecido a esses países na medida em que as transformações iam acontecendo e havia necessidade de ajuda financeira e técnica. Em 1998, o Phare já abrangia 13 países: Polônia, Hungria, Bulgária, República Tcheca, Eslováquia, Albânia, Romênia, Estônia, Letônia, Lituânia, Eslovênia, Bósnia-Herzegovina e a antiga República Iugoslava da Macedônia (Niemann, 1998).

A primeira fase do Phare reflete essa preocupação com uma ajuda imediata e o programa era orientado pela demanda. Isso significava que não havia um programa consistente de ações que deveriam ser tomadas para construir uma economia de mercado e instituições duradouras. Sua prioridade era basicamente fornecer assistência técnica para os governos, em áreas como finanças públicas, agricultura, meio-ambiente e privatizações, com o fomento ao desenvolvimento de pequenas empresas, através de esquemas de micro-crédito e treinamento de pessoal. O programa também priorizava a ajuda ao desenvolvimento regional, com o uso de programas de cooperação interfronteiras.

Nesta primeira fase, o Phare respondia a pedidos de ajuda dos governos, que apresentavam projetos para serem financiados pelo programa, que poderiam ser de qualquer área, o que levou a uma proliferação de pequenos projetos. Cada projeto tinha uma Unidade de Administração de Projeto (PMU, na sigla em inglês para *Project Management Unit*), responsável pela administração diária do projeto, e que envolvia funcionários públicos locais e especialistas da UE. Os representantes da Comissão tinham encontros com os governos para selecionar os projetos e todo o processo de programação do Phare era complexo, lento e pouco eficiente. Nessa fase, o Phare foi alvo de muitas críticas. Além dos atrasos e da falta de um objetivo claro e definido, os PMUs eram vistos pelos governos dos países do Leste Europeu como entidades artificiais, que não se encontravam realmente integradas aos governos (Bailey & Propis, 2004).

Nessa fase, a mudança mais significativa se deu após o Conselho Europeu de Copenhague, em 1993, que decidiu que os países associados que assim o desejassem poderiam se tornar membros da UE, assim que satisfizessem as condições econômicas e políticas. Embora o programa não tenha sofrido uma

reforma abrangente, a Comissão identificou a necessidade de algumas mudanças. Em Copenhague, a Comissão foi bem-sucedida, apesar da resistência de alguns grupos nos Estados-membros, ao conseguir que o Conselho aprovasse sua proposta de utilizar fundos do Phare para o co-financiamento do desenvolvimento de infra-estrutura nos países do Leste Europeu. Segundo a análise da Comissão, este era um passo necessário, já que depois de quatro anos de transferência de *know-how* havia menos necessidade de assistência técnica nos países do Leste Europeu. O orçamento do Phare destinado ao co-financiamento do investimento em infra-estrutura seria aumentado de 15% para 25% no Conselho Europeu de Essen, no ano seguinte, em função da falta de capital nos países do Leste Europeu e das limitações nos empréstimos do Banco Europeu de Investimento, que só permitiam cobrir 75% do custo total. O orçamento total do Phare foi aumentado consideravelmente no Conselho Europeu de Cannes. Essas mudanças espelhavam a visão, identificada e defendida pela Comissão, de que alcançar os progressos necessários à integração dos Estados Associados à UE era um desafio que requeria uma estratégia de pré-acesso mais coerente e abrangente (Niemann, 1998).

Em 1997, a Comissão empreendeu uma reforma detalhada do programa Phare, com três objetivos principais. Em primeiro lugar, a reforma visava a integrar o Phare às estruturas governamentais dos países do Leste Europeu e para isso, os PMUs foram abolidos e foram adotados Fundos Nacionais, estabelecidos dentro dos ministérios das finanças de cada país. Em segundo lugar, a Comissão tinha por objetivo simplificar os procedimentos do Phare, na tentativa de evitar a proliferação de projetos de pequena escala. E, finalmente, a reforma buscava melhorar os controles processuais e a supervisão da Comissão.

Além das reformas processuais, o Phare sofreu também uma reorientação política. Depois do Conselho de Luxemburgo de 1997, que deu lançamento ao processo de alargamento, o Phare passou a ser encarado como não mais apenas uma ajuda para a transição dos regimes políticos e econômicos. O programa passou a se concentrar nas necessidades de pré-acesso e ser explicitamente orientado para o alargamento. A partir de então, o Phare se tornou o instrumento dos Acordos Europeus e obteve uma posição central na estratégia de acesso dos países do Leste Europeu à UE.

A assistência do Phare era dada a cada país parceiro, através de diferentes acordos bilaterais, administrados pela Comissão. Foram criadas parcerias entre os representantes da Comissão e os representantes dos governos dos países do Leste Europeu, para identificar as necessidades de pré-acesso. Para cada parceria havia um Programa Nacional para Adoção do *Acquis*, trabalhando para a absorção do acervo comunitário de leis pelos estados candidatos.

Entre 1998 e 2000, o Phare foi o instrumento de pré-adesão por excelência, se concentrando na construção de instituições – isto é, de capacidades – nos países candidatos (Bailey & Propis, 2004). Havia a preocupação de investir na recuperação de infra-estrutura, principalmente nas áreas de transporte, meio-ambiente e agricultura. As fronteiras também eram uma forte preocupação, até porque após a adesão alguns desses países teriam as fronteiras externas da UE.

Outras mudanças aconteceram em 2000. Nesse ano entraram em vigor os novos instrumentos de apoio que haviam sido propostos pela Comissão em 1997<sup>32</sup>, no âmbito da Agenda 2000<sup>33</sup>, para ajudar os países candidatos a se familiarizar com os princípios das políticas estruturais da UE. Os dois novos programas criados foram o Instrumento para Políticas Estruturais de Pré-acesso (Ispa, na sigla em inglês para *Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*) e o Programa Especial de Acesso para o Desenvolvimento Agrícola e Rural (Sapard, *Special Accession Programme for Agricultural and Rural Development*). Com esses dois programas para lidar com questões de transporte, meio-ambiente e agricultura, o Phare foi liberado dessas áreas. A partir de então, um terço do Phare era destinado a co-financiar a construção de instituições, outro terço para ajudar os países candidatos na adoção do acervo comunitário e o restante era destinado a desenvolver instituições e mecanismos para implementar os fundos estruturais após o acesso.

#### **4.4.2. Os Acordos Europeus**

Depois de passado o primeiro momento de transição, em que as ações da UE para os países do Leste Europeu se deram de maneira *ad hoc*, principalmente através do Phare, cujo objetivo inicial era fornecer a ajuda financeira necessária

---

<sup>32</sup> As propostas apresentadas pela Comissão na Agenda 2000 serão vistas mais adiante.

imediate para a adoção de reformas políticas e econômicas, setores da Comissão, assim como os governos britânico e alemão, defendiam que era preciso adotar uma abordagem de mais longo prazo e desenvolver outro tipo de instrumento de cooperação com os países do Leste Europeu.

Ainda em 1989, já ficara claro que os países do Leste Europeu esperavam mais da aproximação com a UE. Os novos líderes desses países declaravam que seu objetivo principal em política externa era “reingressar na Europa” (Smith, 2004). Seu argumento era de que haviam sido excluídos do processo de integração na Europa forçadamente. Além disso, a adesão à UE havia ajudado a consolidação da democracia em outros países, como Espanha, Portugal e Grécia, portanto era justo que se esperasse que tivesse o mesmo efeito sobre os países da Europa Central e do Leste, que estavam em período de transição do autoritarismo comunista para a democracia liberal.

Para a UE, no entanto, a possibilidade de adesão dos países do Leste Europeu não era assunto resolvido. Apesar de o artigo 237 do Tratado de Roma afirmar que qualquer Estado europeu poderia se candidatar a ser um membro da Comunidade, a questão sobre onde deveriam estar as fronteiras da UE não era tão simples. Durante a Guerra Fria, a divisão ideológica do sistema bipolar se encarregara de traçar a linha divisória entre a Europa Ocidental e a Europa Oriental, portanto, a questão dos limites da UE não se colocava de forma urgente. Com a queda do Muro de Berlim a situação se alterara e o debate que se colocava entre os europeus ocidentais era a escolha entre dois caminhos: ampliar o escopo geográfico da União, com a rápida absorção dos países do Leste, ou aprofundar a integração, aproveitando o relançamento do mercado único com o Ato Único Europeu, reformando as instituições comunitárias e reforçando os laços entre os Estados-membros.

Do lado dos que defendiam o aprofundamento da integração havia também uma preocupação com a unificação da Alemanha. A idéia era reforçar os laços institucionais e aprofundar a cooperação política, de forma a contrabalançar uma Alemanha mais forte e poderosa. Entre os que defendiam o aprofundamento estavam a França, a Itália e funcionários da Comissão.

---

<sup>33</sup> Ver seção 4.4.6

Do outro lado estavam aqueles que argumentavam que o aprofundamento poderia efetivamente excluir os países do Leste Europeu por décadas do processo de integração, já que os objetivos econômicos e políticos que eles teriam que atingir seriam muito altos, portanto era necessário que a ampliação se desse antes do aprofundamento. Essa posição era defendida pelo Reino Unido e vista como uma estratégia deste para atrasar ou evitar o aprofundamento da integração.

De qualquer forma, deve-se salientar que a adesão dos países do Leste Europeu à UE não poderia mesmo ser uma opção em um futuro próximo (Smith, 2004). Havia grandes dificuldades a serem enfrentadas pelos países durante esse período de transição. Nesses primeiros anos depois do colapso do comunismo, esses países buscavam os objetivos de democracia e economia de mercado, mas essa tarefa não se mostrou fácil, já que o legado de quase meio século de comunismo estava profundamente entranhado nas instituições políticas e na estrutura econômica desses países. As dificuldades de transição se refletiam em desdobramentos como o declínio econômico e o aumento da violência e do racismo (Rothschild, 1999).

Mesmo os três países que se encontravam mais avançados em suas reformas, Polônia, Hungria e Tchecoslováquia, ainda não tinham economias em condições de competir dentro do mercado europeu. Na Alemanha Oriental, a atividade econômica entrara em colapso depois da reunificação com a Alemanha Ocidental, um fato que punha em evidência a necessidade de um longo período de transição antes que os países do Leste Europeu pudessem se juntar à UE (Smith, 2004). Em uma tentativa de melhorar a cooperação diplomática, econômica e política, os três países mais avançados, Polônia, Hungria e Tchecoslováquia criaram em 1991 o Triângulo de *Visegrad*<sup>34</sup>, – que passou a chamar-se o Grupo de *Visegrad* desde a divisão da Tchecoslováquia – mas os diferentes ritmos de reforma tornavam difícil mesmo a cooperação desses países entre si (Rothschild, 1999). Além disso, era preciso reformar a UE para receber novos membros. Um aumento no número de Estados trazia a necessidade de repensar os processos de tomada de decisão no Conselho e a composição da Comissão, por exemplo.

Naquele momento, o debate foi resolvido a favor do aprofundamento, mas com a preocupação de manter os países do Leste próximos, tornando-os Estados

---

<sup>34</sup> Para mais informações sobre o grupo de *Visegrad*, ver <http://www.visegradgroup.org/>

associados à União. “*Enlargement in the near future was not realistic; in the meantime the Community had to draw the East European states closer, to address their demands for closer ties and ensure their reforms succeeded*” (Smith, 2004, p.91). Os Estados do Leste Europeu seriam mantidos como um problema externo à UE, enquanto essa ficaria livre para reorganizar sua estrutura institucional interna e seus procedimentos de tomada de decisão.

Esse era o objetivo dos acordos de associação, que seriam chamados de Acordos Europeus, um nome que pretendia marcar a importância da iniciativa política que os acordos representariam (Smith, 2004). O conceito de associação foi desenvolvido pela Comissão em uma série de relatórios em 1990. A Comissão enfatizava que a adoção da fórmula de associação deveria ser rápida: “*Early approval of the goal of association will contribute to political stability, encourage the development of new instruments for cooperation and strengthen confidence on the part of economic operators.*” (Comissão das Comunidades Europeias, citado por Smith, 2004, p. 92)

Em um encontro extraordinário, em 28 de Abril de 1990, o Conselho Europeu confirmou a proposta da Comissão de uma política comunitária para a Europa Central e do Leste composta por três elementos: os programas de ajuda Phare e a ajuda do G24, os acordos de comércio e cooperação e a associação (Smith, 2004). Os futuros associados teriam que cumprir condições básicas econômicas e políticas: democratização e a transição em direção a uma economia de mercado. Em agosto daquele ano, a Comissão apresentou um relatório sobre acordos de associação de segunda geração. A fórmula utilizada pela Comissão para os Acordos Europeus era composta pelo paradigma de um acordo comercial clássico, complementado pelo diálogo político, cuja intenção era sublinhar o caráter especial desses acordos. Cada acordo seria ajustado especificamente para cada país, privilegiando as relações bilaterais e com a criação de estruturas institucionais para o diálogo político. A UE já tinha assinado acordos de associação similares antes com a Turquia e com a Grécia<sup>35</sup>. No entanto, os

---

<sup>35</sup> Esses dois acordos de associação mencionavam a possibilidade de adesão à UE, mas apenas a Grécia efetivamente se tornou um membro. Apesar de a Turquia ter um acordo desse tipo desde a década de 1960, apenas em Outubro de 2005 a UE abriu negociações de acesso com esse país. Outros países que aderiram à UE em alargamentos anteriores não tiveram acordos de associação prévios. Ver Smith, 2004 e <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/1219&format=HTML&aged=0&language=en&guiLanguage=en>, acessado em 13/06/06

Acordos Europeus deviam ter um peso político ainda maior do que acordos de associação anteriores:

*The Europe Agreements were to be much more overtly political than previous association agreements. They were to: create a climate of confidence and stability favouring reform and allowing the development of close political relations; strengthen the foundations of new European architecture; improve the climate for trade and investment; and help the East European countries to better manage the transition process (Smith, 2004, p.92).*

As negociações entre a Comissão Europeia e Polónia, Hungria e Tchecoslováquia foram abertas em Dezembro de 1990. Não foram negociações fáceis, pois os três Estados esperavam mais da UE do que os Estados-membros estavam dispostos a conceder. A principal divergência dizia respeito à possibilidade de adesão à UE. De acordo com o projeto dos acordos, a adesão não era considerada, mas os europeus orientais desejavam que fosse feita uma referência a essa possibilidade. Também havia problemas em questões de acesso a mercado de produtos agrícolas e têxteis. Mais uma vez vale destacar o papel da Comissão como negociadora, não apenas com os países, mas também com o Conselho, pressionando para a ampliação de seu mandato de negociação. Em agosto de 1991, uma tentativa de golpe em Moscou demonstrou a precariedade da transição democrática e trouxe o temor de um retorno do autoritarismo na Europa Oriental. A Comissão aproveitou-se desse fato pressionar o Conselho a ampliar seu mandato. Além de algumas concessões na área comercial, o Conselho concordou que os acordos mencionassem em seu preâmbulo que o objetivo final dos Estados Associados fosse a adesão à União, embora essa não se desse de forma automática e não fosse um objetivo da UE.

Os três AE foram assinados em 16 de dezembro de 1991, mas tinham que ser aprovados por cada Estado-membro. Embora o Parlamento Europeu tenha dado seu consentimento aos AE com Polónia e Hungria em setembro de 1992, os Estados-membros não os aprovaram rapidamente e apenas em fevereiro de 1994 eles entraram em vigor.

Já o acordo com a Tchecoslováquia teve que ser revisto por conta da divisão do país. Em Abril de 1993, a Comissão iniciou negociações separadas com a República Tcheca e a Eslováquia. Os acordos foram assinados e receberam o consentimento do Parlamento Europeu no mês de Outubro de 1993, mas eles só entraram em vigor em Fevereiro de 1995.

Ao longo da década de 1990, Acordos Europeus foram assinados com outros países do Leste Europeu e eram acordos de duração ilimitada. O preâmbulo menciona que os acordos são importantes para construir uma Europa estável, da qual a Comunidade é o alicerce. Enfatizam o compromisso com a democracia pluralista, baseada no Estado de direito, direitos humanos, sistema multipartidário e eleições livres e democráticas. Cada preâmbulo traz também a menção ao objetivo final do Estado associado, que é a adesão à Comunidade e diz que o AE vai ajudar a alcançar esse objetivo. A associação deve fornecer uma estrutura para as relações políticas, promover o comércio, a cooperação econômica e cultural e ajudar a integração do associado com a Comunidade.

Os Acordos Europeus tratavam do estabelecimento progressivo do livre comércio em bens industriais, em que a UE abriria seus mercados mais rapidamente, com um período de transição de cinco anos para os países da UE e de dez anos para os países do Leste Europeu. Além disso, consolidavam concessões prévias em produtos agrícolas e estabeleciam algumas concessões recíprocas (Sedelmeier & Wallace, 2000). As quatro liberdades de movimento – bens, capital, serviços e trabalho – eram estendidas gradualmente entre a Comunidade e os associados (Smith, 2004).

Os Estados associados se comprometiam a adotar uma legislação compatível com as leis comunitárias, com a ajuda técnica da UE, a adaptar sua política competitiva às regras da UE dentro de três anos e adotar regras para a proteção intelectual, industrial e comercial similar àquelas da UE em um período de cinco anos. Os Acordos Europeus também previam a cooperação econômica em áreas como indústria, ciência e tecnologia, educação e treinamento, energia e meio-ambiente. Além disso, os Estados associados podem participar de alguns programas da Comunidade nessas áreas e na área cultural.

Os Acordos Europeus podem ser vistos como uma formalização de uma relação que a Comissão já vinha adotando para os países do Leste Europeu. Embora não mencionassem ainda um compromisso da UE com a futura adesão dos Estados associados, já formalizavam as condições econômicas e políticas que pautavam essa relação. Os Acordos traziam expressos formalmente a necessidade do compromisso com a democracia pluralista, com o respeito aos direitos humanos e com uma economia de mercado. Esse pode ser considerado um passo importante na direção da maior transparência nas relações entre a Comissão e os

Estados do Leste Europeu, pois essa formalização é a expressão das normas que a UE esperava pautasse o comportamento desses países. A expressão formal das condicionalidades impostas pela UE, mesmo que ainda não sejam diretamente atreladas à futura adesão, ajuda a promover a aquiescência, ao tornar as normas mais claras para as partes.

No entanto, a formalização das normas, embora contribua para seu esclarecimento, não acaba com o problema de sua ambigüidade e da possibilidade de múltiplas interpretações sobre seu conteúdo (Chayes & Chayes, 1998). Por isso, muito importante nos Acordos Europeus era o estabelecimento de um diálogo político, que constitui o objetivo da associação de acordo com o Artigo 1. Para esse fim, os AE criavam uma estrutura formal composta por três instituições. A principal delas é o Conselho de Associação, constituído pelo Conselho da UE, representantes da Comissão e representantes dos governos dos países associados. Este Conselho deveria se encontrar uma vez por ano, pelo menos, para supervisionar a implementação dos acordos e eventualmente atuar como um mecanismo de resolução de disputas. Os AE também previam a consulta em todos os tópicos de interesse comum e a promoção da convergência em matérias de política externa. Estava previsto o diálogo sobre assuntos internacionais de interesse mútuo, com a intenção de facilitar a integração do Estado associado na comunidade das nações democráticas e reforçar a segurança e a estabilidade na Europa. Este diálogo se daria entre os presidentes do Conselho Europeu, da Comissão e dos países associados (Smith, 2004). Esse Conselho teria a assistência de um Comitê de Associação, composto por funcionários civis. Haveria também um Comitê Parlamentar de Associação, para o diálogo entre membros do Parlamento Europeu e dos parlamentos dos Estados associados.

O estabelecimento de um diálogo político estruturado também contribui para a administração da aquiescência às normas da UE. Segundo Chayes e Chayes (1998), a ambigüidade sobre o significado da norma pode ser uma fonte de não-aquiescência. Portanto, a administração da aquiescência precisa de alguma forma de mecanismo que trate das diferenças de interpretação. Os autores reconhecem que a resolução das disputas pode ser feita entre as partes, sem alguma forma de intermediação. Esse mecanismo é previsto nos Acordos Europeus por meio da estrutura formal para o diálogo político.

#### 4.4.3. Os critérios de Copenhague

Segundo Smith, a assinatura dos Acordos Europeus não satisfizera os países da Europa Oriental. A principal crítica que era feita aos acordos era exatamente a falta de um reconhecimento explícito por parte da Comunidade de que o objetivo final era a adesão dos Estados associados ao bloco. Estes reclamavam pelo estabelecimento de prazos ou condições para a adesão. As demandas pelo alargamento se tornavam mais fortes na medida em que os tumultos étnicos se espalhavam na antiga Iugoslávia. Havia dúvidas sobre a consolidação das reformas e a possibilidade de que a Rússia tentasse estender sua zona de influência sobre o Leste Europeu novamente. O alargamento também ajudaria a reduzir ameaças internas à segurança, como tensões sociais e étnicas. Outra crítica feita pelos associados dizia respeito ao acesso a mercados, embora acordos provisórios tenham sido adotados enquanto os AE não entravam em vigor, os Estados associados argumentavam que as concessões comerciais previstas não eram suficientes (Smith, 2004).

A Comissão concordava com os Associados e continuamente incitava os Estados-membros a oferecer maiores concessões comerciais. Em dois relatórios sobre as relações com a Europa Oriental – um para o Conselho de Lisboa em junho de 1992 e o outro para o Conselho de Edimburgo de dezembro de 1992 – a Comissão argumentou fortemente a favor da melhora nas cláusulas comerciais nos AE. O grupo de *Visegrad* em especial, composto por Polônia, Hungria e Tchecoslováquia, continuava pressionando por maior acesso a mercado, laços políticos mais fortes e uma previsão de data para entrar na Comunidade. A Comissão se juntou àqueles que pressionavam por uma declaração sobre a adesão e pressionou o Conselho para que uma posição fosse tomada (Smith, 2004).

Em 1991, mesmo antes de assinados os Acordos Europeus, a Comissão já se preocupava com a melhora da abrangência das relações com os países do Leste. Em abril daquele ano, o Comissário para Relações Externas, Frans Andriessen, sugeriu a criação de uma categoria de afiliação que permitiria aos países do Leste Europeu que ainda não estivessem prontos para tornarem-se membros usufruir dos benefícios da adesão e a estabilidade. Os associados teriam participação no Conselho em determinadas áreas, assim como representantes em outras

instituições, como o Parlamento Europeu. Mas essa proposta não foi bem aceita, pois alegava-se que na prática seria difícil seu funcionamento e que isso criaria uma espécie de adesão de segunda classe.

Durante os anos de 1992 e 1993, a Comunidade desenvolveu diálogos políticos multilaterais, para acomodar o número crescente de países que pediam relações mais próximas com a União e fortalecer as relações com os Estados associados. Embora os Acordos Europeus previssem um diálogo bilateral e institucionalizado, eles só ocorreriam depois que os acordos entrassem em vigor. A solução encontrada foram os diálogos multilaterais para tratar de problemas internacionais de interesse comum, como o encontro da *troika*<sup>36</sup> com o grupo de *Visegrad* para tratar da questão da Iugoslávia em maio de 1992. Esses diálogos se davam de maneira *ad hoc* e a tentativa de institucionalizá-los esbarrava na indefinição sobre o alargamento. No entanto esse diálogo político não satisfazia os Estados Associados, que alegavam que esses encontros não eram bem preparados, pois eles não eram consultados sobre as agendas e não eram tratados como parceiros iguais.

Ainda em 1991 um relatório da Comissão respondia ao número cada vez maior de países que solicitavam a adesão. No relatório, a Comissão sugeria uma série de condições para a adesão, em adição às três condições básicas estabelecidas no Tratado de Maastricht – identidade europeia, status democrático e respeito pelos direitos humanos. Os candidatos deveriam adotar os direitos e obrigações de todo o acervo comunitário e a Política Externa e de Segurança Comum, e ser capaz de cumprir as obrigações. A Comissão também sugeria criar uma Área Política Europeia para fortalecer as relações com os países do Leste, que seriam associados à UE em políticas específicas. Esse relatório foi discutido no Conselho Europeu de Lisboa, em junho de 1992, mas suas propostas não foram aceitas e decidiu-se que as relações continuariam a se desenvolver no âmbito dos Acordos Europeus e dos diálogos multilaterais. Alguns Estados-membros, como a França e Portugal enfatizavam a estrutura criada pelos Acordos Europeus como a mais apropriada para preparar os países para o acesso. No entanto a Alemanha e o

---

<sup>36</sup> A Troika é formada por representantes de três presidências consecutivas do Conselho: a vigente, a anterior e a subsequente, que trabalham em conjunto de forma a assegurar continuidade e coerência entre as Presidências. (Hayes-Renshaw, 1999)

Reino Unido preferiam acelerar a aproximação, principalmente com o Grupo de Visegrad.

Este último continuava pressionando pelo maior acesso aos mercados, por relações mais próximas e por um prazo para a adesão. Em dezembro de 1992, a pressão dos europeus orientais pelo alargamento ganhou o reforço da Comissão, que incitou o Conselho Europeu de Edimburgo a aceitar a adesão almejada pelos Estados associados, uma vez que cumprissem os requisitos de condicionalidade:

*By offering this perspective, the Community will provide encouragement to those pursuing reform and make the short term economic and social consequences of adjustment easier to bear. This perspective will also provide a stimulus to investment and discourage excessive nationalism* (Comissão Européia, citado por Smith, 2004, p. 115).

A proposta da Comissão, mais uma vez, sugeria que para serem elegíveis os candidatos deveriam ser capazes de assumir as obrigações e adotar todo o acervo comunitário, ter instituições estáveis garantindo a democracia, o Estado de direito, direitos humanos e respeito a minorias, ter uma economia de mercado, endossar os objetivos de uma união política, econômica e monetária e ser capaz de competir com as forças de mercado e as pressões competitivas dentro da União. Além disso, a UE teria que ser capaz de absorver novos membros mantendo a dinâmica da integração. Os ministros das relações exteriores dos Estados-membros, reunidos informalmente, discutiram as propostas da Comissão, mas não conseguiram chegar a um acordo e passar o relatório ao Conselho Europeu de Edimburgo. Este, mais uma vez, apenas encorajou a total implementação dos Acordos Europeus e a extensão do diálogo político multilateral.

Em Maio de 1993, a Comissão apresentou outro relatório detalhando como as relações com os associados do leste europeu poderiam ser reforçadas. Este era bastante similar ao relatório de dezembro do ano anterior, sobre o qual os ministros das relações exteriores dos Estados-membros não haviam conseguido chegar a um acordo. Mais uma vez a Comissão apresentava as mesmas condições para a elegibilidade dos candidatos e sugeria a criação de uma Área Política Européia. A Comissão pressionava e argumentava que *“the European Council should confirm in a clear political message, its commitment to membership of the Union for Europe agreements signatories when they are able to satisfy the conditions required.”* (Comissão Européia, citado por Smith, 2004, p. 117). Nesse argumento fica clara a posição da Comissão de cobrar da UE maior transparência

em relação à sua posição sobre o alargamento, indo ao encontro das reivindicações dos países associados por maior comprometimento da UE com a possibilidade de adesão.

Em 8 de Junho, o Conselho de Assuntos Gerais aprovou o pacote, embora tenha retirado o termo “Área Política Européia”. Finalmente, em fins de junho de 1993, o Conselho Europeu de Copenhague concordou com a perspectiva do alargamento e definiu as condições a serem cumpridas pelos países que desejassem entrar para a UE. Nenhum prazo foi definido então, isso dependeria da capacidade dos Estados associados em cumprir as normas de condicionalidade estabelecidas pelo Conselho. Estas ficariam conhecidas como critérios de Copenhague e determinavam que, para serem aceitos como membros da UE, os candidatos deveriam possuir instituições estáveis, que garantissem a democracia, o Estado de direito, os direitos humanos e o respeito às minorias; deveriam ter uma economia de mercado capaz de competir no mercado interno da União e adotar toda a legislação que compõe o acervo comunitário.

Com a mudança da orientação da cooperação com os Estados Associados na direção do objetivo de adesão, o Conselho propôs também a participação dos Estados Associados em uma “*structured relationship with the Institutions of the Union within the framework of a reinforced and extended multilateral dialogue and concertation on matters of common interest..*” (Conselho Europeu, 1993, p. 14). Além dos encontros regulares entre o Presidente do Conselho Europeu e o Presidente da Comissão e seus correlativos nos Estados Associados, também era prevista a possibilidade de reuniões entre todos os Chefes de Estado e de Governo para a discussão de matérias específicas e pré-determinadas. Os encontros regulares, de caráter consultivo e não decisório, tratariam de assuntos relativos a áreas comunitárias, especialmente as que tivessem uma dimensão transeuropéia, incluindo a energia, o ambiente, os transportes, a ciência e tecnologia, a política externa e de segurança comum; os assuntos internos e do âmbito judicial.

O Conselho Europeu de Copenhague reconheceu a importância de acelerar os esforços de abertura dos mercados da União, como recurso para fortalecer a transição para a economia de mercado nos Estados Associados. O Conselho também determinou que a Comunidade continuaria a destinar parte dos recursos orçamentais previstos para ações externas aos Países do Leste Europeu, principalmente através do programa Phare. Além disso, solicitou à Comissão que

apresentasse proposta de abertura de um número maior de programas comunitários à participação dos Estados Associados, além daqueles já previstos nos Acordos Europeus. O Conselho Europeu salientou a importância da aproximação da legislação dos Estados Associados e determinou a criação de grupos de trabalho, compostos por representantes dos Estados Membros e da Comissão, para esse fim.

Apesar de o preâmbulo dos Acordos Europeus já mencionarem um compromisso com a democracia pluralista, o estado de direito e a economia de mercado (Whitehead, 1996), o estabelecimento das normas de condicionalidade definidas no Conselho de Copenhague foi a institucionalização de critérios que já vinham sendo adotados pela Comissão em seu relacionamento com os países do Leste Europeu, não apenas em relação a esses acordos, mas também quando se tratava de determinar a elegibilidade dos mesmos para o ingresso no programa Phare e para o recebimento de financiamento comunitário. A UE usou a condicionalidade especificamente direcionada à adesão como um instrumento para influenciar o processo de reforma nesses países em transição e estabilizar suas relações domésticas (Smith, 2004).

#### **4.4.4. A estratégia de pré-adesão**

O primeiro país a apresentar sua candidatura à UE foi a Polônia, em março de 1994. No mês seguinte, em abril, a Hungria também apresentou sua candidatura, no que foi seguida pelos outros países associados ao longo dos anos seguintes. A partir de então a prioridade da presidência alemã da UE, que vigoraria entre julho e dezembro de 1994, passou a ser a adoção de uma estratégia para preparar os países do Leste Europeu para o acesso (Smith, 2004).

Em um relatório, em 13 de julho de 1994, a Comissão, esboçou uma estratégia de pré-adesão a ser adotada em relação aos países associados, de modo a ajudá-los a satisfazer os critérios de Copenhague e implementar a legislação necessária (Sedelmeier & Wallace, 2000). A elaboração de uma estratégia de pré-adesão, com o objetivo de preparar os Estados para a adesão era inédita, nenhum país candidato nos alargamentos anteriores havia tido seu caminho para a adesão tão claramente indicado (Smith, 2004).

A estratégia delineada pela Comissão baseava-se em cinco pontos principais de ação, que incluíam matérias dos três pilares. A estratégia deveria fortalecer as relações estruturadas da UE com os associados, criar nos países candidatos o ambiente legal para a integração, com a aproximação da legislação desses países com a legislação comunitária, aumentar as oportunidades de comércio, promover a cooperação em áreas como energia, transporte e meio-ambiente e, finalmente, dar assistência para a integração e as reformas, com os recursos do programa Phare e os empréstimos comunitários. O processo que levaria à adesão dos países candidatos não seria fácil. Só de legislação comunitária, os associados deveriam implementar mais de 100 mil páginas do *acquis*. Em relação ao comércio com os candidatos, a ênfase seria a integração desses países ao mercado único europeu (Smith, 2004). Para orientar essa integração, a Comissão prometeu um Livro Branco sobre as partes essenciais do *acquis* a serem adotadas pelos associados em relação à adoção do mercado único (Sedelmeier & Wallace, 2000). Em outras palavras, a Comissão reconhecia a dificuldade que seria enfrentada pelos países associados na aquiescência aos critérios de Copenhague, assim como as limitações nas estruturas institucionais desses países e estabelecia instrumentos para administrar a fase de pré-adesão.

As propostas da Comissão foram aprovadas pelo Conselho de Assuntos Gerais de novembro de 1994 e essa decisão foi endossada pelo Conselho Europeu de Essen, que ressaltou que a preparação dos associados para a adesão à UE ajudaria a assegurar paz e estabilidade no continente e na vizinhança. Além disso, esse Conselho também decidiu concluir Acordos Europeus com os três Estados bálticos e a Eslovênia e incluí-los na estratégia de pré-acesso.

*This meant that regardless of the acknowledged difficulties of enlargement, the EU was prepared to take significant steps to implement the Copenhagen decision: the acceptance of enlargement was not a merely symbolic decision. The pre-accession strategy is an important watershed: the EU-Eastern relations would from then on be focused on preparing for enlargement (Smith, 2004, p.123).*

#### **4.4.5. O Livro Branco**

O Livro Branco da Comissão sobre a preparação dos Estados associados para o mercado único foi lançado em maio de 1995. A metodologia usada era a

mesma do Livro Branco da Comissão de 1985, sobre o Mercado Único Europeu, que dera origem ao Ato Único Europeu.

O documento preparado pela Comissão buscava apontar a legislação e a infra-estrutura necessárias para os que os países associados pudessem integrar-se ao mercado único. Seu propósito era fornecer um guia para ajudar os países associados na sua preparação para atuar no mercado interno da UE. Embora o Livro Branco se dirigisse aos países que já possuíam Acordos Europeus com a UE, a Comissão não se reportava a nenhum país em especial, nem desenhava estratégias individuais, apenas traçava um quadro geral para que cada país associado pudesse estabelecer suas próprias prioridades, de forma que o documento se aplicaria também àqueles países que ainda se achavam em fase de negociação dos Acordos Europeus.

O principal foco do Livro Branco era na apresentação da legislação considerada essencial para o funcionamento do mercado único, assim como na explicação da importância desse mercado. A Comissão identificava quais medidas eram mais importantes e prioritárias em cada setor, mas não estabelecia prioridades entre setores econômicos.

No entanto, o reconhecimento de que a mera transposição de legislação não seria suficiente para que o mercado único funcionasse perfeitamente depois do alargamento levou a Comissão a atribuir igual importância ao estabelecimento de instituições nos Estados associados. Sendo assim, o Livro Branco descrevia detalhadamente quais estruturas administrativas e organizacionais eram necessárias para que cada setor fosse capaz de implementar a legislação e garantir seu cumprimento.

É importante ressaltar que o alinhamento das legislações domésticas com a legislação comunitária era responsabilidade de cada Estado associado, que deveria estabelecer suas próprias prioridades setoriais. No entanto, a adoção do *acquis*, que incluía a legislação sobre o mercado único, e o funcionamento de uma economia de mercado eram condições estabelecidas em Copenhague para que os países associados pudessem aderir à UE. Portanto, este Livro Branco lançado pela Comissão é um instrumento que ajuda a administrar a aquiescência desses países aos critérios de condicionalidade, pois aumenta a transparência em relação ao conteúdo da norma. Ao identificar pontualmente e detalhadamente a legislação comunitária relativa ao mercado único, a Comissão estava esclarecendo os países

sobre o conteúdo da legislação e fornecendo-lhes um guia para a ação. Como é colocado no próprio Livro Branco, para preparar esse documento foi necessário que a Comissão decidisse os limites do mercado interno em termos legislativos e dessa forma contribuísse para sua compreensão. Embora o alinhamento da legislação sobre o mercado interno fosse apenas um passo na adoção do aquis em sua totalidade, ele contribuía para o fortalecimento das economias de mercado dos países em transição:

*The progressive adoption by the associated countries of internal market legislation and the establishment of the structures needed for its implementation and enforcement will support the economic reform process. Significant economic advantages to business and commerce in the associated countries and in the Union are expected. The progressive elimination of barriers will increase competitiveness and allow business to expand. At the same time, the inclusion in the White Paper's recommendations of legislation in the fields of competition, social and environmental policy, which are essential to the functioning of the internal market, will ensure that alignment takes place in a balanced way (Comissão Europeia, 1995, Item 6.4).*

A Comissão se comprometia a transmitir o conteúdo do Livro Branco aos Estados associados, na linguagem de cada um, assim como manter consultas com esses Estados sobre os programas nacionais para a implementação da legislação, monitorando assim seu progresso. Esse monitoramento e a divulgação das informações também são instrumentos que contribuem para a transparência na administração da aquiescência à norma. A Comissão também se comprometia a manter os Estados associados informados sobre eventuais mudanças na legislação comunitária sobre o mercado interno, esclarecendo seu significado.

Além disso, o Livro Branco também descrevia a situação dos países associados em termos gerais e fornecia diretrizes para a assistência técnica e financeira da UE, de modo a assegurar que essa se mostrasse coerente e efetiva, para que as dificuldades fossem superadas e os países associados pudessem cumprir os critérios estabelecidos pela UE. Pelo lado da UE, uma meta deveria ser organizar a assistência técnica para fazer o melhor uso possível dos recursos, já que o financiamento não era ilimitado.

O Livro Branco também expressava a intenção da Comissão de estabelecer o Taiex<sup>37</sup>, um gabinete de troca de informações em matéria de assistência técnica, com recursos do Phare, geridos pela Comissão. Seu objetivo era a melhorar a

---

<sup>37</sup> Sigla para *Technical Assistance Information Exchange Office*.

capacidade dos países associados em aplicarem efetivamente a legislação, através da troca de informações.

*It will provide for the exchange of information and will help ensure the adequate delivery of services to the associated countries. It will facilitate the provision of the highest possible quality of assistance in the most cost effective way from a variety of public and private sector bodies. The assistance covered by the Office will include Community legislation, its transposition into national legislation, legal terminology, translation, training and exchanges, including short-term placements in the Commission's services and relevant bodies in the Member States (Comissão Européia, 1995, Item 5.11).*

Um dos objetivos do Livro Branco era apresentar em linhas gerais as estruturas dos países associados e identificar onde se encontravam seus problemas, de forma a tornar mais eficiente a ação da UE. Trata-se da mesma estratégia identificada por Chayes e Chayes (1998) para uma administração eficaz da aquiescência: a Comissão buscava agir orientada pela solução de problemas, pelo esclarecimento das normas e pela construção de capacidades nos Estados associados. Todos esses elementos trabalhavam na direção de ajudar os países a cumprirem os requisitos necessários para a integração ao mercado interno e para o fortalecimento das economias de mercado, contribuindo para que fossem capazes de alcançar os critérios de condicionalidade para a adesão ao bloco. Embora a responsabilidade de cumprir os critérios caiba aos Estados associados, a Comissão reconhece o papel da estratégia de pré-adesão da UE na preparação desses países:

*The primary responsibility for the success of this process lies with the associated countries themselves. But the strategy agreed at Essen provides for additional support from the Union, including a closer working relationship with its own institutions, the adaptation of PHARE priorities to changing needs, and a major new effort to prepare the associated countries for their future integration into the internal market (Comissão Européia, 1995, Item 6.2)*

#### **4.4.6. Agenda 2000**

O Livro Branco da Comissão sobre a preparação dos países associados para a integração ao mercado interno foi aprovado em junho de 1995, pelo Conselho Europeu de Cannes. Por algum tempo em seguida o debate mudou de foco. A perspectiva de mais um alargamento gerava a necessidade de repensar as estruturas institucionais e os processos decisórios na UE. Para isso foi convocada uma Conferência Intergovernamental cujo resultado foi o Tratado de Amsterdã, de

1997, que dava início a reformas institucionais de modo a começar a preparar a UE para a possibilidade de adesão de dez novos membros ou até mais. Também a Comissão, que já vinha perdendo algum dinamismo ao final da presidência de Delors, tornou-se mais voltada para sua reforma interna com a ascensão à presidência de Jacques Santer (Nugent, 2001).

No entanto, a Comissão voltou ao centro do debate sobre a estratégia para os candidatos com o lançamento da Agenda 2000. A Agenda 2000 foi um documento apresentado pela Comissão em 1997, em resposta à solicitação do Conselho Europeu de Madri, de dezembro de 1995. A Agenda 2000 era composta por três volumes, dedicados a estudar a questão do alargamento e propor ações. O documento abordava quatro áreas principais. A Comissão apresentava uma nova proposta orçamentária e realizava um estudo de impacto dos efeitos do alargamento sobre as políticas comunitárias, como a Política Agrícola Comum e os fundos estruturais, e apresentava sugestões de reformas a fim de adequar a UE à presença de novos membros (Sedelmeier & Wallace, 2000).

Além dessas duas áreas, outras duas eram abordadas e estavam diretamente relacionadas aos países candidatos e interessam em particular na administração da aquiescência. Em primeiro lugar, a Comissão emitia sua opinião sobre os candidatos. Ao verificar o cumprimento dos critérios de condicionalidade estabelecidos em Copenhague, nenhum país candidato era considerado apto a tornar-se membro da UE no curto prazo, já que nenhum deles satisfazia os critérios adequadamente. No entanto, cinco deles eram considerados aptos a atingir os critérios em médio prazo e a Comissão recomendava uma abordagem diferenciada para esses países. A Comissão recomendava que as negociações de acesso fossem iniciadas com a República Tcheca, Estônia, Polônia, Hungria e Eslovênia.

Em segundo lugar, a Comissão propunha uma estrutura para a estratégia de alargamento, uma estratégia reforçada de pré-adesão, composta não apenas pelo Phare, mas complementada pela criação de dois novos programas de financiamento – o Ispa e o Sapard. A Comissão também propunha a criação das Parcerias de Adesão, para ajudar os países candidatos na adoção do *acquis*.

A preocupação da Comissão com a construção de capacidades nos países candidatos levou à criação dos dois novos programas de financiamento no âmbito da Agenda 2000, direcionados para áreas específicas e destinados a complementar

os recursos do Phare. O primeiro era o Instrumento para Políticas Estruturais de Pré-acesso (Ispa) e estava voltado para apoiar a melhoria das infra-estruturas de transporte e proteção ao meio-ambiente. Entre seus objetivos estava o de familiarizar os países candidatos com as políticas e procedimentos comunitários, além de ajudá-los a alcançar os padrões ambientais da UE e melhorar suas redes de transporte<sup>38</sup>. O segundo programa era o Programa Especial de Acesso para o Desenvolvimento Agrícola e Rural (Sapard), destinado a facilitar a adaptação do setor agrícola dos países candidatos<sup>39</sup>. A criação desses novos programas demonstra a preocupação em melhorar o financiamento a áreas consideradas muito importantes.

As Parcerias de Adesão também foram criadas com o intuito de ajudar os países candidatos na sua preparação para a tornarem-se membros da UE e são um instrumento central na estratégia reforçada de pré-adesão da Comissão. As Parcerias de Adesão eram acordos firmados entre a Comissão e cada um dos Estados candidatos individualmente, reunindo as necessidades específicas de cada país, uma avaliação das áreas prioritárias, em que o candidato deveria fazer progressos, e as várias formas de apoio oferecidas pela UE. As Parcerias de Adesão eram ajustadas e revistas anualmente, de acordo com os relatórios da Comissão sobre os progressos dos candidatos e a aquiescência à adoção do *acquis*<sup>40</sup>. Cada Parceria de Adesão era complementada por um Programa Nacional para a Adoção do Acquis (NPAA, *National Programme for the Adoption of the Acquis*), preparado pelos governos dos países candidatos para detalhar prazos nos quais tinham a intenção de as prioridades determinadas para sua adesão. A Comissão estabeleceu uma Força Tarefa para o Alargamento, para coordenar o trabalho pelo lado da UE e facilitar o desenvolvimento de posições comuns.

Com o lançamento da Agenda 2000, a Comissão esboçou o caminho para uma seqüência de decisões relacionadas ao alargamento, incluindo a seleção de candidatos, a abertura de negociações e o estabelecimento de prazos. A partir da Agenda 2000, a UE começou a ser mais específica sobre possíveis datas para o alargamento. Até então havia opiniões individuais como a do chanceler alemão

<sup>38</sup> [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/funds/ispa/ispa\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/ispa/ispa_en.htm), em 24/02/2006

<sup>39</sup> A agricultura é um tema sensível para a UE, grande parte de seu orçamento é destinado à Política Agrícola Comum, mas tem um peso ainda maior na economia dos países do Leste Europeu. Para maiores informações, ver [http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/enlarge/back/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/enlarge/back/index_en.htm)

Helmut Kohl ou do presidente francês Jacques Chirac, que expressaram a possibilidade de a adesão dos países candidatos ocorrer no ano 2000. No entanto, isso parecia implausível e a avaliação da Comissão sugeria uma perspectiva de médio prazo em que seriam necessários pelo menos cinco anos para que os candidatos tivessem cumprido os critérios de condicionalidade. O ano de 2002 seria, portanto, a data mínima para considerar o acesso dos países candidatos. (Sedelmeier & Wallace, 2000)

Para formular suas opiniões sobre o desempenho dos países candidatos no cumprimento dos critérios de condicionalidade, a Comissão baseou seus relatórios em diversas fontes. Em primeiro lugar, nas respostas fornecidas pelos próprios países candidatos a um longo questionário sobre seu progresso na adoção do *acquis*. O questionário, preparado pela Força Tarefa para o alargamento, era um documento de 165 páginas, enviado a cada um dos candidatos, com questões técnicas, como perguntas sobre a legislação e setores estruturais, como necessidade de investimentos em energia (Nugent, 2001). Chayes e Chayes(1998), ao destacar o papel central que a transparência e a divulgação de relatórios têm nas estratégias de administração de aquiescência, reconhecem que a principal fonte de informação no sistema internacional, em geral, é o fornecimento de dados pelos próprios Estados sobre as medidas tomadas para a aquiescência às normas e os resultados alcançados. Os autores argumentam que isso traz a questão sobre a confiabilidade e a exatidão dos dados apresentados. Portanto, para uma administração mais eficiente da aquiescência é necessário buscar outras fontes de informação, como as organizações não-governamentais, por exemplo. Esse cuidado foi observado pela Comissão, que além das respostas apresentadas aos questionários utilizou-se também de informações de ONGs, assim como de dados compilados tanto por suas delegações nos países candidatos quanto por outras organizações internacionais, como, por exemplo, o Banco Mundial e o Conselho da Europa (Sedelmeier & Wallace, 2000).

O Conselho Europeu de Luxemburgo, que deveria decidir sobre as recomendações apresentadas pela Comissão na Agenda 2000, basicamente endossou a indicação feita pela Comissão. Embora o Conselho decidisse que as

---

<sup>40</sup> <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/aps.htm>, acessado em 17/10/2005

negociações formais de acesso seriam abertas com todos os países candidatos<sup>41</sup>, elas teriam características diferenciadas para República Tcheca, Estônia, Polônia, Hungria e Eslovênia, além do Chipre, países que a Comissão considerara mais bem preparados. Estes países ficariam conhecidos como os candidatos de Luxemburgo. O Conselho também decidiu que a Comissão prepararia relatórios anuais sobre o desempenho e o progresso dos candidatos, julgados com base nas Parcerias de Adesão e nos Programas Nacionais para a Adoção do *Acquis* (Preston, 1999; Sedelmeier & Wallace, 2000). As negociações de acesso foram formalmente abertas em março de 1998, depois que o Conselho concordou com as Parcerias de Adesão negociadas com cada país candidato (Preston, 1999).

Um aspecto importante do processo de negociações foi o exame analítico detalhado, chamado de *screening*, dos 31 capítulos que compõem o *acquis communautaire*, realizado pela Comissão com os países candidatos, com o propósito de ajudá-los a alinharem suas legislações às normas comunitárias. O objetivo desse exame analítico era o esclarecimento da norma, a Comissão deixava claro, detalhadamente, de que forma cada capítulo do *acquis* deveria ser interpretado e adaptado a cada país candidato, ao mesmo tempo em que podia detectar problemas e buscar soluções negociadas, contribuindo para a administração da aquiescência aos critérios de Copenhague. Em um primeiro momento, classificado pela Comissão como muito didático (Preston, 1999), ela se reunia multilateralmente com todos os países candidatos juntos, para examinar a capacidade desses Estados para adotar o *acquis* e identificar questões controversas para negociações (Sedelmeier & Wallace, 2000).

Em seguida, em um segundo estágio, o exame analítico do acervo se deu entre a Força Tarefa da Comissão para o Alargamento e cada país candidato, bilateralmente. República Tcheca, Estônia, Polônia, Hungria e Eslovênia, os países considerados pela Comissão aptos a abrir negociações, começaram esse processo bilateral ainda em 1998. Os demais países, Bulgária, Letônia, Lituânia, Romênia e Eslováquia, apenas começariam o processo de exame analítico bilateral em 2000, depois que o Conselho Europeu de Helsinque concordou, em dezembro de 1999, com a opinião emitida pela Comissão considerando-os aptos a isso. O exame bilateral servia não apenas para esclarecer as normas do *acquis*,

---

<sup>41</sup> Seriam iniciadas negociações formais de acesso com os dez países candidatos do Leste Europeu e mais o Chipre.

mas também para identificar pontos em que poderia ser necessário um período de transição (Preston, 1999). O exame analítico começou pelos capítulos considerados menos controversos, como educação e ciência, pesquisa e desenvolvimento e cultura, por exemplo, de modo a demonstrar algum progresso rápido no processo. Em seu relatório anual de novembro de 1998, a Comissão apontava que o exame de 16 dos 31 capítulos já haviam sido abertos com os países candidatos. Cada capítulo seria fechado quando houvesse acordo sobre o cumprimento das condições (Smith, 2000).

#### **4.4.7. Strategy Paper 2000**

Uma das principais características do *Strategy Paper* lançado no ano 2000 é a necessidade destacada pela Comissão de que a UE tornasse mais transparente sua posição em relação ao alargamento e estabelecesse prazos mais precisos. Isso seria importante para diminuir a incerteza nos países candidatos quanto ao comprometimento da UE e serviria como estímulo para que continuassem no esforço de cumprir os critérios de Copenhague e de adotar o *acquis*.

*The complex negotiating process, coupled with the difficult preparation for membership, gives rise to uncertainty on the part of the candidate countries about the progress of enlargement. This makes it essential for the EU to project a steady and unambiguous commitment to enlargement. The candidate countries' reactions are understandable and need to be taken seriously. This becomes particularly clear in discussions on the culmination of the process, in other words on setting firm entry dates* (Comissão Européia, 2000).

Essa transparência é identificada por Chayes e Chayes (1998) como um dos instrumentos disponíveis para a administração eficiente da aquiescência. Segundo os autores, a transparência contribui para o cumprimento da norma fornecendo segurança sobre o comprometimento de todos os atores envolvidos na situação de interação estratégica. Essa parece ser a intenção da Comissão quando ela lembra a necessidade de respeitar os compromissos assumidos pelos diversos Conselhos Europeus.

Em conformidade com essa linha de raciocínio, o *Strategy Paper* propõe dois novos elementos na relação da UE com os países candidatos, a serem somados à estratégia de pré-acesso, que já estava em vigor e era composta principalmente por uma combinação de definição de prioridades, através das

Parcerias de Adesão, exame analítico do *acquis* e financiamento através do Phare, do Sapard e do Ispa. A essas iniciativas a Comissão propôs somar uma estratégia de comunicação e um roteiro para as negociações.

A estratégia de comunicação proposta pela Comissão pretendia tornar as informações relativas ao processo de alargamento acessíveis não apenas aos países candidatos, mas também à opinião pública em geral e aos cidadãos desses países e dos Estados-membros. A Comissão argumentava que pesquisas nos países candidatos sobre o acesso à UE mostravam resultados variados, embora o número de pessoas que apoiassem a adesão fosse maior do que aqueles que se opunham. Nos Estados-membros, por sua vez, o alargamento não era visto como uma prioridade. Para a Comissão, a estratégia de comunicação deveria enfatizar para a opinião pública os benefícios do alargamento, assim como tranquilizar os cidadãos quanto às mudanças sociais e econômicas sofridas, nos países candidatos, e quanto a imigração e impactos negativos do alargamento nos Estados-membros. A estratégia delineada pela Comissão seria descentralizada e flexível, de modo a lidar rapidamente com novas questões e com as condições específicas de cada país, buscando um efeito multiplicador, através de grupos e indivíduos considerados formadores de opinião, partidos políticos, organizações não-governamentais, igrejas e a mídia (Comissão Européia, 2000).

Embora a administração da aquiescência seja concentrada principalmente nas interações entre Estados e organizações internacionais, a preocupação com a opinião pública não é deixada de lado, uma vez que ela também tem um custo político para as partes. O elemento que reúne todos os instrumentos identificados na administração da aquiescência é a persuasão através do discurso (Chayes e Chayes, 1998).

Por sua vez, o roteiro para as negociações preparado pela Comissão tinha a intenção de detalhar uma seqüência clara para lidar com as questões pendentes relativas ao alargamento nos anos de 2001 e 2002, culminando com uma indicação de um prazo necessário para a adesão. A Comissão enfatizava a necessidade de uma estratégia que levasse as negociações para uma fase mais substancial e apontasse na direção de sua conclusão. O roteiro para as negociações identificava as prioridades para os três semestres seguintes<sup>42</sup>. Seu objetivo era que

---

<sup>42</sup> O roteiro de negociações pode ser consultado em [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_11\\_00/pdf/strat\\_pt.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_00/pdf/strat_pt.pdf)

as partes envolvidas nas negociações se comprometessem com um cronograma e prazos realísticos. As conferências de acesso, ao longo de 2001, deveriam levar o mais longe possível as negociações dos capítulos abertos do *acquis*, deixando para o primeiro semestre de 2002 apenas as questões que tivessem maior impacto orçamental e o capítulo de questões institucionais. Este roteiro proposto pela Comissão foi aprovado pelo Conselho Europeu de Nice.

Em outubro de 2002, a Comissão apresentou relatórios em que concluía que oito dos países do Leste Europeu que eram candidatos à adesão haviam progredido o bastante para estarem aptos a tornarem-se membros em 2004<sup>43</sup>. De modo geral, a Comissão relatava que os candidatos haviam cumprido os critérios políticos para a adesão e afirmava que estariam aptos para a adesão em 2004, quando teriam também atingido os critérios econômicos necessários, assim como o alinhamento com o *acquis* e a construção da capacidade administrativa e judicial necessária para implementar a legislação adotada<sup>44</sup>. Em dezembro de 2002, o Conselho Europeu, reunido mais uma vez em Copenhague, decidiu que a adesão de oito países do Leste Europeu se daria em 1 de maio de 2004. Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Polónia, República Checa, Eslováquia e Eslovênia, além de Chipre e Malta, que também eram candidatos, foram considerados prontos para tornarem-se membros da UE.

*The European Council in Copenhagen in 1993 launched an ambitious process to overcome the legacy of conflict and division in Europe. Today marks an unprecedented and historic milestone in completing this process with the conclusion of accession negotiations with Cyprus, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, the Slovak Republic and Slovenia. The Union now looks forward to welcoming these States as members from 1 May 2004. This achievement testifies to the common determination of the peoples of Europe to come together in a Union that has become the driving force for peace, democracy, stability and prosperity on our continent. As fully fledged members of a Union based on solidarity, these States will play a full role in shaping the further development of the European project* (Conselho Europeu, 2002, p.1).

---

<sup>43</sup> As informações sobre o roteiro proposto pela Comissão e sobre os relatórios sobre os progressos desses países podem ser encontradas no site da Presidência Dinamarquesa da UE, acessado em 08/03/2006: <http://www.eu2002.dk/eu/default.asp?MenuElementID=5184>

<sup>44</sup> Jornal Oficial da União Européia, 19 de fevereiro de 2003