

5 Considerações finais

O objetivo dessa pesquisa não foi o de testar a eficácia dos instrumentos de administração da aquiescência, mas o de entender o comportamento das instituições internacionais como promotoras da aquiescência às normas. Para alcançar tal objetivo, o estudo de caso proposto foi a análise do comportamento da Comissão Européia como promotora de aquiescência no alargamento da UE para os países do Leste Europeu.

Em um primeiro momento, a pesquisa buscou abrir a caixa preta da UE e investigar as instituições que a compõem, para entender o papel que a Comissão Européia desempenha no sistema político da UE, assim como suas atribuições no processo de integração em geral e no alargamento especificamente. Conforme foi visto, a Comissão Européia é um órgão predominantemente executivo e há maneiras diversas de entender seu papel na UE, desde uma abordagem intergovernamentalista, que a considera um agente dos Estados membros, até uma abordagem neofuncionalista, que entende o caráter supranacional da instituição como um motor capaz de pressionar por maior integração. No entanto, independentemente do arcabouço teórico usado para enquadrar a Comissão, ela desempenha funções importantes em assuntos de política externa da UE, inclusive a de administração do alargamento.

A hipótese que guiou esse estudo foi a de que a Comissão Européia, no seu relacionamento com os países do Leste Europeu, utilizou-se de instrumentos identificados pela perspectiva da administração da aquiescência, para que esses países cumprissem com normas estabelecidas pela UE como condicionalidades para a adesão ao bloco.

A perspectiva da administração da aquiescência afirma que os Estados tendem a cumprir com as normas e que a forma mais eficiente de alcançar a aquiescência é uma abordagem que busque solucionar problemas que poderiam levar à não-aquiescência. Nesse sentido, essa perspectiva opõe-se a uma outra visão, a perspectiva do *enforcement*, que enfatiza a necessidade do uso de sanções

para elevar o custo da não-aquiescência e, dessa forma, induzir os Estados a optar pelo cumprimento da norma.

Ao buscar os problemas que podem gerar a não-aquiescência, a perspectiva da administração aponta também os instrumentos que podem ser usados para evitá-la. Foram esses instrumentos que a pesquisa buscou identificar no comportamento da Comissão em relação aos países do Leste Europeu. Durante os anos entre a dissolução dos regimes comunistas na região e a decisão pela data para a adesão dos países da Europa Oriental à UE, a Comissão se manteve em contato com esses países para detectar problemas e ajudar a resolvê-los.

No início do período estudado, as condicionalidades ainda não eram normas explícitas, assim como não o era a possibilidade de futura adesão. Mas ambas as perspectivas já norteavam o relacionamento entre as partes. Por um lado, a Comissão condicionava, ainda que implicitamente, o fornecimento de financiamento e a negociação dos Acordos Europeus às reformas na direção da adoção de um regime democrático e de uma economia de mercado. Por outro lado, os países do Leste Europeu efetuavam as reformas e pressionavam a UE pelo reconhecimento de que poderiam tornar-se membros da UE.

O primeiro instrumento usado pela Comissão Européia em seu relacionamento com os países do Leste Europeu depois que estes haviam derrubado seus regimes comunistas foi um programa de financiamento e assistência, o Phare. Depois de anos de autoritarismo e economia planificada, esses países tinham níveis de desenvolvimento econômico bem abaixo de seus vizinhos ocidentais, com uma industrialização atrasada e índices de produção baixos, já que não haviam acompanhado a evolução tecnológica do ocidente. Além disso, faltavam a eles as instituições capazes de garantir um regime democrático. Uma das fontes de não-aquiescência identificada pelos teóricos da administração é exatamente esta: a falta de capacidade de levar a cabo aquilo que é exigido pela norma. O Phare desempenhava a função de ajudar os países a construir as capacidades necessárias. Ao mesmo tempo em que o recebimento dos fundos do Phare era condicionado às reformas econômicas e políticas, ele ajudava nessas reformas, na forma não apenas de capital, mas também de transferência de conhecimento, através da assistência técnica e de programas de intercâmbio. Por isso, um programa que fora elaborado inicialmente apenas para Hungria e Polônia foi sendo gradualmente estendido a outros países. Essa também parece ter sido a

lógica que guiou as reformas pelas quais o programa passou, vindo a se tornar explicitamente um instrumento de pré-adesão, para ajudar os países candidatos a executar as reformas necessárias para cumprir os critérios de condicionalidade. Na medida em que, na avaliação da Comissão, algumas deficiências iam sendo supridas e outros problemas iam sendo identificados, o programa ia sendo reestruturado para atender a seus objetivos.

Os Acordos Europeus trouxeram dois avanços importantes. Em primeiro lugar, embora ainda não reconhecessem que a adesão dos países associados seria o objetivo último dos acordos, já expressavam claramente a necessidade do compromisso com a democratização e a transição para uma economia de mercado. Em segundo lugar, os Acordos Europeus previam o estabelecimento de um diálogo político estruturado entre a UE e os associados. Esses dois elementos são importantes em uma estratégia de administração da aquiescência. A formalização da norma ajuda a esclarecer qual o comportamento esperado e o estabelecimento de um mecanismo de diálogo pode ajudar no esclarecimento de pontos ambíguos e fornecer um mecanismo de resolução de disputas em casos de interpretações conflitantes sobre o conteúdo da norma.

Mais importante ainda nesse sentido foi o estabelecimento dos critérios de Copenhague. Vale destacar a mediação da Comissão, que pressionava o Conselho pelo estabelecimento de regras mais claras para a adesão dos países do Leste. Em junho de 1993, o Conselho finalmente concordou em estabelecer normas de condicionalidades para a adesão dos países associados, normas que ficariam conhecidas como critérios de Copenhague. Além dos critérios que já eram praticados pela Comissão, de democratização, respeito aos direitos humanos e transição para uma economia de mercado, o Conselho estabeleceu que os associados que desejassem tornar-se membros deveriam adotar todo o *acquis communautaire*.

Por isso, a estratégia de pré-adesão delineada pela Comissão a partir de então incluía, além do reforço da relação estruturada com os associados e da assistência às reformas, o apoio necessário para criar nesses países as condições para que alinhassem suas legislações à legislação comunitária e fossem capazes de implementá-las. Com esse objetivo, a Comissão lançou o Livro Branco sobre a preparação dos países associados para a integração ao mercado comum. Esse documento trazia para os Estados associados a apresentação da legislação

comunitária relativa ao mercado comum, seus principais aspectos e prioridades dentro de cada setor, assim como preocupava-se com o estabelecimento das instituições necessárias para o funcionamento do mercado. Outra iniciativa importante no que diz respeito ao alinhamento das legislações foi o processo de *screening*, o exame analítico do acervo, levado a cabo entre a Comissão e os países candidatos. Essas são iniciativas que ajudam a promover a aquiescência, pois visam a esclarecer os países candidatos sobre o conteúdo das normas e aumentam a transparência na relação entre as partes. Com o processo de *screening*, a Comissão podia identificar os setores em que havia maior dificuldade e elaborar meios para lidar com eles.

Ainda servindo ao propósito de tornar as relações mais transparentes, a Comissão pressionou os Estados-membros a definir prazos para o alargamento, no *Strategy Paper* lançado no ano 2000. O estabelecimento de prazos demonstraria o comprometimento da UE com o processo de alargamento e contribuiria para a aquiescência aos critérios de condicionalidade ao diminuir a incerteza dos países candidatos e a ambigüidade do posicionamento da UE. Essa também é a lógica que guia o estabelecimento de um roteiro para as negociações, indicando claramente o caminho para o alargamento. Nesse mesmo documento, a Comissão lançou a proposta de uma nova estratégia de comunicação, que também contribuiria para a transparência do processo, ao facilitar a difusão de informações referentes ao alargamento não apenas para os Estados candidatos, mas também para seus cidadãos e a opinião pública.

Outro elemento que deve ser destacado é o lançamento de relatórios periódicos pela Comissão, com a avaliação anual dos progressos efetuados pelos países candidatos na adoção do *acquis* e em respeito a democracia, direitos humanos e economia de mercado. A divulgação dos relatórios também contribui para a transparência do processo.

Em resumo, são três as principais características do comportamento da Comissão na promoção das normas de condicionalidade no alargamento para os países do Leste Europeu. Em primeiro lugar, o uso de financiamento, transferência de *know-how* e construção de capacidades. Em segundo lugar, a busca por um diálogo político que visa a resolução de disputas e a negociação. Em terceiro lugar, a busca por transparência para estimular os candidatos a aquiescer. Mesmo admitindo que há uma relação implicitamente coercitiva no uso de

condicionalidades, decorrente da assimetria de poder entre a UE e os países do Leste Europeu, a característica principal do comportamento da Comissão parece ter sido o de administração desse alargamento e não o uso de sanções para levar os Estados à aquiescência.