

## **A Integração em Tempos de Crise Econômica e Financeira: Desafios e Oportunidades para a União Europeia**

### **RESUMO**

A despeito de uma pré-concepção intuitiva tradicionalmente marcada por um viés negativo a respeito da crise, o presente trabalho tem como escopo evidenciar os vieses positivos para o processo de integração europeia em um contexto de abalo econômico e financeiro que toma corpo na zona do euro. O estudo inicia com uma breve análise das discrepâncias regionais decorrentes de uma notável diferenciação entre os membros, intentando delinear os efeitos, em termos integrativos, de uma Europa em “duas velocidades”, caracterizada por um cenário de diferentes níveis de desenvolvimento nacional entre os países membros e de distintos níveis de eficácia das resoluções (a nível nacional, da UE ou da zona do euro) e de obrigações decorrentes da integração. *Prima facie*, tal contexto sugere a tentação da ação individual de cada país que, no plano institucional, tenderia a operar de modo a colocar em dúvida o método comunitário, privilegiando, de outra sorte, as ações intergovernamentais. Isso que acarretaria, no mínimo, efeitos enfraquecedores à integração. No entanto, a experiência histórica do próprio bloco sugere que a revelação de uma elevada interdependência entre as economias e sistemas financeiros dos países europeus e a percepção da insuficiência dos progressos alcançados individualmente acaba por conduzir à necessidade da busca por novas soluções comuns permeadas por eficientes mecanismos para gestão de crise, o que nos sugere que a tendência intuitiva inicialmente sugerida possa não ser verificada em termos reais. Assim, delineiam-se as oportunidades surgidas para um aprofundamento e uma fortificação da integração em um contexto de abalo econômico e financeiro. Trata-se de estudo exploratório que tenta criar amarrações entre os temas afeitos à crise e à integração entre os países membros da União Europeia e que tem como ponte a interdependência verificada entre eles. A metodologia é simples, mas multidisciplinar, no que envolve a análise e interpretação de dados secundários, referenciais teóricos e práticas relevantes, no sentido de apontar caminhos tomados e ações executadas com vias de superação do atual momento por meio de mecanismos que contribuem ao aprimoramento da coesão no bloco.

**PALAVRAS-CHAVE:** União Europeia – Crise Econômica e Financeira – Integração Regional

### **SUMÁRIO**

Introdução. 1. A Zona do Euro em “Duas Velocidades”: os Desafios para a Integração. 2. A Fortificação do Bloco: Integração em lugar da Desintegração? 3. Os Mecanismos de Gestão da Crise. Conclusão. Referências Bibliográficas.

## INTRODUÇÃO

Em seu cerne, a crise econômica e financeira europeia traz, por si só, uma concepção arraigada pelos efeitos nefastos que tem acarretado. Tais consequências enfrentadas pelo bloco – e, em especial, pela zona do euro – podem ser traduzidas pelos altos índices de desemprego verificados atrelados a uma queda no crescimento estrutural da região, pelos níveis excessivos de dívida suportados por alguns países e pela conseqüente escassez de crédito enfrentada. Além disso, um envelhecimento da população e um conseqüente aumento da dependência de recursos agravou a crise. Esse contexto ensejou, por assim, uma diminuição qualitativa na avaliação de agências de risco dos países e das instituições financeiras dos mais assolados pela crise.

Em termos institucionais, o contexto crítico trouxe à tona dois pontos polêmicos no cenário de integração europeu: a divisão entre aqueles países pertencentes à zona do euro e os demais (i) e a disparidade econômica entre os Estados membros da União Europeia (ii), refletida principalmente quando da adoção de algumas medidas de combate à crise pelos países mais afetados, que se mostraram impopulares justamente por reduzirem gastos no setor público.

É sob a perspectiva desse corte temporal específico, considerando algumas de suas raízes e suas conseqüências, que a integração europeia será sinteticamente analisada, culminando na questão cerne do debate: o exame dos efeitos da crise sobre o processo de integração, principalmente em relação às ações de combate encampadas pela União Econômica e Monetária.

A integração é aqui concebida como um processo movido por interesses objetivos, que só pode ocorrer quando a decisão política que o formaliza tem como fatores indutores a proximidade geográfica, a afinidade cultural e o interesse econômico. Além disso, outro ponto fundamental desse instituto, por sua descendência marcadamente mercadológica e de inserção em regimes democráticos, determina que a integração deve ainda contribuir para a geração de um retorno econômico positivo para o investidor, por meio da preparação competitiva, da produção de bons produtos e da aceitação crescente pelo mercado<sup>1</sup>.

Embora os 27 Estados membros da UE façam parte da união econômica, alguns países aprofundaram seu processo de integração, estando em um patamar mais elevado, chegando à adoção de uma moeda única. Estes países formam a Zona do Euro. Com efeito, o principal direcionamento da União Econômica e Monetária – UEM pode ser consubstanciado na formação de um instrumento institucional que potencialize a capacidade para o alcance de outras finalidades, com o intuito de melhorar a vida dos cidadãos residentes nos Estados membro.

---

<sup>1</sup> CHIARELLI, Carlos Alberto Gomes; CHIARELLI, Matteo Rota. *Integração: Direito e Dever*. Mercosul e Mercado Comum Europeu. São Paulo: LTr, 1992, p. 45.

Em tese, isso significa a adoção coordenada de políticas econômicas entre os Estados membros, bem como de políticas orçamentárias – por meio da estipulação de limites máximos para a dívida e o déficit públicos –, e da adoção de uma política monetária independente uma aplicada pelo Banco Central Europeu. No entanto, em termos mais práticos, o que se verifica é que a vertente interna da UEM se desenhou, desde os primórdios, de forma assimétrica, formada por uma união monetária sólida com competência exclusiva da UE e por uma união econômica limitada a alguma coordenação das políticas econômicas nacionais e a poucas normas de disciplina financeira e orçamentária<sup>2</sup>.

Se, de um lado, a união monetária pressupôs uma verdadeira integração dos Estados plasmada na adoção de uma moeda única e de uma política monetária gerida por um banco central comum denominado Banco Central Europeu (BCE), de outro, verifica-se que o objetivo inicial da união econômica foi sendo deixado de lado, em um cenário no qual os próprios Estados membros mantinham sua competência pra elaborar e colocar em prática sua própria política econômica<sup>3</sup>.

Pode-se dizer, dessa forma, que as normas substanciais de disciplina financeira e orçamentária aplicadas ficaram restritas, no mais das vezes, a alguns critérios a serem satisfeitos de forma sustentada pelos países meramente para ingresso no bloco. A maioria delas estabelecendo patamares restritivos, tais quais: a limitação a uma dívida pública não maior do que 60% do PIB do candidato, do déficit público aos 3% do PIB e da taxa de inflação, que não deveria exceder em mais de 1,5% a taxa média verificada nos três países de menor inflação da União; o respeito às margens de flutuação das taxas de câmbio durante, pelo menos, dois anos, sem desvalorização maior do que a permitida por essas bandas, em relação à moeda de qualquer outro país; e a garantia de que as taxas de juros de longo prazo não excedam em mais de 2% a média das taxas dos três Estados-Membros com as mais baixas taxas de inflação<sup>4</sup>.

Sintomaticamente, a existência de uma política monetária forte conferiu papel de relevo ao BCE. A inexistência de maiores direcionamentos em torno do estabelecimento de uma política econômica e de diretrizes fiscais uniformes entre os países membros acarretou um descompasso entre as políticas executadas no âmbito interno dos Estados. Em suma, o cerne da governabilidade comunitária passou a gravitar em torno da uniformização monetária regida pelo BCE.

Situado, em linhas gerais, o “estado da arte” de formação da UEM, a próxima seção analisará a influência da divisão da Europa em “duas velocidades”, as disparidades entre países

---

<sup>2</sup> ESCUDERO, Manuel López. La Unión Europea ante la Crisis Económica y Financiera. In: *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, Año 15, Núm. 39, mayo/agosto 2011, pp. 353-366.

<sup>3</sup> ESCUDERO, *ibidem*, pp. 353-366.

<sup>4</sup> GOMES, Gustavo Maia. *Desenvolvimento e Política Regional na União Europeia*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Texto para discussão nº. 483. Brasília, maio de 1997, p. 12.

pertencentes e não pertencentes à zona do euro e as previsões e compromissos assumidos pela União a fim de garantir a coesão regional. Após, será aberto espaço para a perquirição do real significado da integração e do viés que o fortalecimento pode vir a assumir, nesse contexto de crise.

## 1. A ZONA DO EURO EM “DUAS VELOCIDADES”: OS DESAFIOS PARA A INTEGRAÇÃO.

Em termos teóricos, o rumo da integração, em sua concepção tradicional, tende a ser ascendente por ser nesse sentido e dessa forma que ela tende a se propagar, ajudando a dar forma e conteúdo às relações entre pessoas, países e, ultimamente, zonas internacionais<sup>5</sup>. Pode-se dizer, assim, que a integração é, em si, um processo que, normalmente estimulado por interesses econômicos, facilitado por indutores culturais e ligada à proximidade geográfica, leva conjuntos de agrupamentos humanos – povos, nações, países – a buscar arranjos que permitam ou assegurem a ação conjunta de resultados, ou, pelo menos, intentos mais ou menos uniformes que caminhem em prol da consecução dos objetivos aspirados<sup>6</sup>.

No caso da União Europeia – e, mais especificamente, da União Econômica e Monetária – a caracterização do nível de regionalismo alcançado perpassa, segundo CÁRCOMO LOBO<sup>7</sup>, alguns elementos essenciais, tais quais, no que tange o aspecto econômico: a presença de um mercado único (*i*); uma política da concorrência visando o reforço dos mecanismos de mercado (*ii*); políticas comuns nos domínios estrutural e regional (*iii*); e a coordenação das políticas macroeconômicas (*iv*). Já no que concerne à seara monetária, instrumentos que garantam a conversibilidade total das moedas e a fixação definitiva das paridades cambiais, como a existência de uma moeda e de um banco central único, responsável por conduzir uma política monetária e cambial una, são imprescindíveis à caracterização desse nível de regionalismo<sup>8</sup>.

A despeito do intuito centralizador uniformizante do nível máximo de integração, em termos globais, representado pela UEM por meio da junção das partes econômica e monetária num todo único, com vias de consolidação no campo político, ainda assim, pode-se afirmar que a Europa, de fato, caminha em duas velocidades.

Essa afirmativa consubstancia dois âmbitos: de um lado, dentro do continente europeu, daqueles países pertencentes ao bloco e dos que não fazem parte da União. De outro, no

---

<sup>5</sup> CHIARELLI, Carlos Alberto Gomes; CHIARELLI, Matteo Rota. *Integração: Direito e Dever*. Mercosul e Mercado Comum Europeu. São Paulo: LTr, 1992, p. 45.

<sup>6</sup> CHIARELLI *et. al*, *ibidem*, p. 45.

<sup>7</sup> CÁRCOMO LOBO, Maria Teresa de. *Manual de Direito Comunitário*. A Ordem Jurídica da União Europeia. 2ª ed. ampliada e autorizada. Curitiba: Juruá Editora, 2004, p. 206.

<sup>8</sup> CÁRCOMO LOBO, *ibidem*, p. 206.

contexto da integração, entre aqueles pertencentes à zona do euro e os que não fazem parte da União Monetária – discrepâncias essas as quais se passará a discutir a partir de agora.

Grande parte das disparidades estruturais entre as regiões europeias, principalmente aquelas refletidas nos indicadores de produto interno bruto *per capita* e de participação do emprego agrícola no emprego total, associadas à ascensão da indústria, foram formadas pelo longo processo da Revolução Industrial, iniciado no século XVIII e consolidado ao longo do século XIX<sup>9</sup>.

Em termos bastante sintéticos e simplificadores, a discrepância identificada nos níveis de industrialização entre os países europeus – fundada em fatores como o desenvolvimento da agricultura, a liberação de mão de obra, a expansão comercial e a ampliação dos mercados e, finalmente, a ação dos governos – é traduzida em elementos que explicam as desigualdades regionais europeias, refletindo-se, em outro estágio, em diferentes níveis quantitativos nas dotações de infraestrutura e qualitativos em relação ao próprio capital humano existente.

Essa diferenciação na formação econômica dos países observada reflete-se ainda hoje no *ranking* de desenvolvimento europeu. De fato, os países que primeiro se industrializaram (Inglaterra, Bélgica, França e Alemanha) ainda hoje ocupam as primeiras posições na economia europeia. O mesmo se dá com Suíça, Suécia e Dinamarca, países também tocados pela expansão acelerada da indústria, embora mais tardiamente. A periferia econômica da Europa ocidental, em contraste (especialmente Espanha, Portugal, Grécia e Irlanda) nunca demonstrou índices de industrialização em escala apreciável<sup>10</sup>.

É preciso reconhecer também as diferenças decorrentes do próprio processo de integração, de um país para outro. Em matéria de admissão no bloco, essa diferenciação evidencia-se de maneira especial para cada Estado. Segundo TOVIAS<sup>11</sup>, o alargamento comunitário responsável pela inclusão de países como a Grécia (1981), a Espanha e Portugal (1986), detentores de níveis de renda *per capita* inferiores a outros países do bloco, por exemplo, em nada tem a ver com a candidatura de países mediterrâneos não membros (MNMCS)<sup>12</sup>. Os fatores mais relevantes para essa diferenciação, segundo o autor, referem-se a questões diplomáticas e a acordos e parcerias comerciais com outros países alheios ao bloco.

Em termos legislativos, o que se verifica é a diferença nos níveis de eficácia das resoluções, que ora operam a nível nacional, ora a nível de União Europeia ou a nível da zona

---

<sup>9</sup> GOMES, Gustavo Maia. *Desenvolvimento e Política Regional na União Europeia*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Texto para discussão n°. 483. Brasília, maio de 1997, p. 12.

<sup>10</sup> GOMES, *ibidem*, p. 55.

<sup>11</sup> TOVIAS, Alfred. Normative and Economic Implications for Mediterranean Countries of the 2004 European Union Enlargement. In: *Journal of World Trade*. The Netherlands, Kluwer Law International. Vol. 39, n°, 6, December, 2005, pp. 1135-1160.

<sup>12</sup> Em março de 1998, países como Hungria, República Tcheca, Polônia, Chipre, Eslovênia e Estônia iniciaram as negociações para suas entradas no bloco (primeira onda). Eslováquia, Romênia, Lituânia, Letônia, Malta e Bulgária também começaram a negociar sua candidatura em fevereiro de 2000, conforme acordado no Conselho da UE em Helsinki de dezembro de 1999 (segunda onda).

do euro, tendo assim, nesse último caso, eficácia apenas em relação aos componentes da União Monetária. Essas diferenças ficaram inclusive consolidadas a nível documental. Depois de Maastricht, o método de formação da UE ficou conhecido como o “método das bonecas russas”<sup>13</sup>, isto é, cada novo tratado de reforma incorporava a previsão de uma revisão, tais quais os Tratados de Amsterdam (1997) e Niza (2001), que poderia vir a consolidar, inclusive, tais discrepâncias eficaciais substantivas.

De fato, em matéria legislativa, o Parlamento Europeu não possui todas as competências que normalmente são atribuídas às assembleias parlamentares dos Estados membros. A despeito dessa confusão eficaz, o próprio Regimento parlamentar passou a conferir ao Parlamento Europeu ingerência na política externa e de segurança comum – e, nomeadamente, na conclusão dos tratados e acordos internacionais, incluindo Tratados de adesão e, também, na cooperação nos domínios da Justiça e dos Assuntos Internos (art. 97 a 107 do Regimento)<sup>14</sup>. Além disso, os parlamentares europeus passaram a organizar-se, desde 1953, em grupos políticos – e não mais em grupos nacionais (art. 29 a 31 do Regimento). Isso tudo com vias de manter a coesão e unidade decisória do bloco.

Nesse sentido, com vias de caminhar rumo a um nível ascendente de integração no âmbito político, se, por um lado, o texto do Tratado Constitucional trouxe uma evidente orientação de primazia do Direito Comunitário sobre o Direito Nacional introduzido no texto dos tratados pelo Tratado Constitucional, posteriormente, com seu fracasso, o Tratado de Lisboa eliminou tal direcionamento. O princípio da primazia, considerado um dos três pilares básicos do ordenamento jurídico comunitário em sua relação com os direitos nacionais, foi excluído explicitamente tanto pelo texto do Tratado da União Europeia (TUE) como pelo do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE)<sup>15</sup>. O conteúdo dessa inovação passou a destituir o princípio da primazia, considerado uma das pedras angulares do ordenamento jurídico comunitário.

Em suma, os fatores que justificam algumas divergências entre as nações componentes do bloco de integração europeu tem origem fundamentalmente econômica que, ao longo da história, foram se acentuando e se traduzindo em diferenças políticas que culminaram, em última instância, em uma diversidade culturas financeiras e de objetivos perseguidos pelos Estados membros da União – certas vezes de consecução congruente aos dos demais, outras não. Essa situação, por meio de uma leitura enviesada do próprio Tratado de Lisboa, poderia

---

<sup>13</sup> A expressão é de BRONTÓNS, Antonio Remiro. Pretéritos futuros y futuro pretérito de la Unión Europea. In: *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, Año 12, Núm. 29, enero/abril 2008, pp. 21-47.

<sup>14</sup> MOTA DE CAMPOS, João; MOTA DE CAMPOS, João Luiz. *Manual de Direito Comunitário*. 4ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004, p. 156.

<sup>15</sup> MORO, Lucía Millán. El Ordenamiento Jurídico Comunitario: del Tratado Constitucional al Tratado de Lisboa. In: *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, Año 14, Núm. 36, mayo/agosto 2010, pp. 401-438.

acarretar no questionamento do próprio método comunitário, levando a um caminho que privilegiasse ações individuais ou intergovernamentais em qualquer contexto de abalo econômico, baseado justamente nas divergências.

No entanto, dada a problemática, a despeito de uma imagem, à primeira vista, de iminente fracasso do projeto de unificação em um contexto de abalo econômico que teste os instrumentos institucionais e a capacidade de coesão mútua do bloco, o que se tem percebido, tanto pelos exemplos históricos de enfrentamento da crise como pelo atual momento que, em lugar dessa predição de esfacelamento, a integração tem ganhado força. Evidência disso é apresentada por meio da adoção de medidas de combate à crise que acabam por favorecer o regionalismo do bloco justamente em períodos nos quais se colocam em xeque a coesão e a solidariedade na dança do “vai e vem” da integração, representada pelos momentos de maior ou menor aproximação entre os membros. A próxima seção será responsável por analisar justamente tal processo, examinando suas causas e efeitos.

## **2. A FORTIFICAÇÃO DO BLOCO: INTEGRAÇÃO EM LUGAR DA DESINTEGRAÇÃO?**

A União Econômica e Monetária foi desenhada pelo Tratado de Maastricht e lançada definitivamente com a introdução do euro em 1999, criando, por meio do Pacto de Estabilidade e Crescimento, as regras para a execução da política econômica. Segundo ESCUDERO<sup>16</sup>, em 2008, essa etapa já se encontrava em plena fase de implantação e consolidação, tendo alcançado, em um nível mais avançado, 16 Estados membros – 17 países em 2011 com a adoção da moeda única pela Estônia – e o euro, que juntamente aos mecanismos de coordenação das políticas econômicas nacionais, estava dando seus primeiros passos.

Apesar da coesão pretendida, já em tempos de Maastricht, era um erro crer que a integração política conduziria à integração econômica e à imediata coordenação das políticas entre os Estados membros<sup>17</sup>. De fato, não foi estabelecida uma verdadeira união econômica coesa porque os países componentes acabaram por manter sua competência para elaborar e colocar em prática sua própria política econômica. Os poderes da UE se limitaram a aplicar algumas normas de disciplina financeira e orçamentária e a executar alguns frágeis mecanismos de coordenação e supervisão dessas políticas econômicas nacionais<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> ESCUDERO, Manuel López. La Unión Europea ante la Crisis Económica y Financiera. In: *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, Año 15, Núm. 39, mayo/agosto 2011, pp. 353-366.

<sup>17</sup> BRONTÓNS, Antonio Remiro. Pretéritos futuros y futuro pretérito de la Unión Europea. In: *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, Año 12, Núm. 29, enero/abril 2008, pp. 21-47.

<sup>18</sup> ESCUDERO, *ibidem*, pp. 353-366.

Além da fragilidade no que tange à coordenação em matéria econômica, outro ponto de relevo consiste na inexistência de uma política fiscal a ser executada conjuntamente pelos países. A crítica é genuína: de fato, os critérios de convergência do euro foram feitos em termos nominais, sem menção a convergência real ou mesmo convergência em relação ao ciclo econômico. Contaram também com o estabelecimento de critérios de déficit orçamentário e de dívida pública com vistas a estabelecer uma “responsabilidade fiscal” aos olhos dos mercados financeiros, sem qualquer fundamentação racional subjacente<sup>19</sup>. A estrutura institucional do próprio BCE contribuiu para a completa separação entre as autoridades monetárias (na forma do Banco Central) e as autoridades fiscais (na forma dos governos nacionais que participam da UEM<sup>20</sup>).

Com efeito, uma das restrições à intervenção pública pela via fiscal é o financiamento do governo – o que, no caso da UE, traz contornos ainda mais indefinidos, dada a distinção entre os níveis de integração de acordo com a fase do regionalismo, em uma perspectiva temporal. Com mais baixos níveis de renda, a arrecadação tende a diminuir e, se a autoridade do Executivo mantiver níveis elevados de gasto, isso tenderia a provocar a elevação do déficit público e da dívida pública. A manutenção ou o alargamento dessa situação em um horizonte temporal pode levar à insolvência<sup>21</sup>. Foi essa, em linhas gerais, a situação delineada nos países mais afetados pelos efeitos da crise, Grécia, Portugal, Espanha.

Claramente pode-se identificar a existência de uma política monetária e de intentos orçamentários encarnados pelo Banco Central Europeu, mas, em termos de política econômica e fiscal, o que se verifica é a sucessão de frágeis tentativas de governança na zona do euro<sup>22</sup>.

Os efeitos da crise no bloco estão testando, mais do que a mera coesão da zona do euro, a solidariedade entre os países pertencentes à UE. De certa forma, o fato de a crise financeira global ter originado uma recessão generalizada e o receio gerado pela competitividade a nível global podem ser identificados como forças a tendentes a reforçar instintos defensivos e sentimentos nacionalistas que visem a limitar o espaço para soluções comunitárias. A despeito dessa possibilidade, de certo modo, o contexto observado pela crise está levando à integração, mas a integração por vezes “sem apetite”<sup>23</sup>: uma integração em caso de necessidade. Essa suspeita é confirmada especialmente pelo caso da Alemanha, que preferiu, com vias de

---

<sup>19</sup> ARESTIS, Philip; FERRARI-FILHO, Fernando; DE PAULA, Luis Fernando; SAWYER, Malcolm. O euro e a UEM: lições para o Mercosul. In: *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 12, n. 1 (20), p. 1-24, jan./jun. 2003.

<sup>20</sup> Sendo essas últimas forçadas a manter seu déficit orçamentário abaixo de 3,0%, de acordo com o *Pacto de Estabilidade e Crescimento*, segundo ARESTIS, *ibidem*, p. 17.

<sup>21</sup> GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; TONETO JR., Rudinei. *Economia Brasileira Contemporânea*. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 218.

<sup>22</sup> ESCUDERO, Manuel López. La Unión Europea ante la Crisis Económica y Financiera. In: *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, Año 15, Núm. 39, mayo/agosto 2011, pp. 353-366.

<sup>23</sup> A expressão é de TSOUKALIS, L. *The New European Economy - The Politics and Economics of Integration*, Oxford: University Press, Oxford, 1993.

preservação de seus interesses econômicos e mercadológicos, aceitar enfrentar o risco de apostar na sobrevivência do euro.

De fato, o que se percebe é que as crises enfrentadas pelo bloco tem revelado, em verdade, um elevado grau de interdependência entre os Estados membros, que tendeu a um incremento maior do que se julgava anteriormente à ocorrência desse tipo de abalo. Não foi diferente no contexto da atual crise, que fez evidente, essa interligação entre as economias e os sistemas financeiros dos países europeus. O que se constatou, por vezes, foi a existência de um momento durante os períodos mais críticos em que os Estados membros, ao verificarem os efeitos de seus intentos de superação no plano individual, conscientizaram-se acerca da insuficiência dos progressos alcançados e da necessidade de encontrar novas soluções comuns aos integrantes. E é justamente após essa junção de esforços – sejam eles econômicos, políticos ou humanos, por meio de uma diversidade de mecanismos – em prol de um objetivo comum é que a integração europeia tenderá a reforçar-se em busca da consolidação e fortificação de laços.

Em termos econômicos, essas tais medidas poderiam refletir-se em efeitos continuados no mercado único, culminando em uma integração maior entre as economias nacionais, que operaria de modo a realizar certa convergência entre os ciclos econômicos nacionais. Essa sintonia levaria a uma redução na extensão de choques<sup>24</sup> que causam impacto em algumas economias, mas não em outras, decorrentes das próprias diferenças (aqui já esboçadas) entre os Estados membros. Dessa forma, a adoção de uma política econômica uniforme estaria bem mais adequada e não encontraria tantos entraves aplicativos, uma vez que os cenários de atuação não seriam mais tão distintos.

Se esse é o cenário colocado sob uma perspectiva mais otimista do que a que parece estar pintada por agências internacionais e organismos externos à UE, indiscutível é que a crise permitiu a adoção de determinados instrumentos de redução das perdas que culminaram em uma maior solidariedade que, em contexto diverso, provavelmente não teriam lugar garantido. E acerca de tais medidas que será construída a seguinte seção.

### **3. OS MECANISMOS DE GESTÃO DA CRISE.**

Ao mesmo tempo que, por um lado, a União Europeia constitui exemplo historicamente citado como modelo máximo de integração e coesão institucional entre os países membros, por outro, as consequências da crise passaram a respaldar uma argumentação desfavorável à integração econômica em outros blocos. No Mercosul, o modelo europeu, que era sempre

---

<sup>24</sup> ARESTIS *et al.* caracterizam tal fenômeno como “choques assimétrico”. In: ARESTIS, Philip; FERRARI-FILHO, Fernando; DE PAULA, Luis Fernando; SAWYER, Malcolm. O euro e a UME: lições para o Mercosul. In: *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 12, n. 1 (20), jan./jun. 2003, p. 20.

utilizado para exemplificar os benefícios do regionalismo<sup>25</sup>, agora começou a ser tratado como um contra argumento, justamente pelo declínio de poder<sup>26</sup>, ainda que se tenha em conta que o processo de integração do Mercosul se orienta em sentido muito diferente do processo de integração europeu, justamente pela veia supranacional desenvolvida com exclusividade por esse último<sup>27</sup>. Outro pilar de inspiração de destaque que vem perdendo campo está relacionado à aplicação da teoria das Áreas Monetárias Ótimas (AMOs), que já suscitou, por vezes, o debate acadêmico na América do Sul acerca da intenção de estabelecimento de uma união monetária para o Mercosul baseada na União Monetária Europeia (UME)<sup>28</sup>.

Apesar de ter sua imagem um tanto modificada pela situação de crise, a experiência comunitária europeia tem ainda tem servido de exemplo pontual para configurações regionalistas mais recentes, como se deu no âmbito do Sistema de Integração Centroamericana – SICA. A UE decidiu fornecer acompanhamento aos centroamericanos no cumprimento de sua meta de aprofundar a integração e fortalecer a SICA através do Programa de Apoio à Integração Regional Centroamericana (PAIRCA), que inclui apoio financeiro e técnico<sup>29</sup>.

Muito dessa inspiração – e, também, da desilusão – verificada em termos de imagem externa perante outras zonas de integração tem sido fruto da concepção externa montada pelos reflexos resultantes do emprego de instrumentos para a gestão da crise dentro da zona do euro. Desse modo, pode-se assim dizer que a forma de apresentação de tais medidas ao mundo, bem como sua interpretação pela mídia e os efeitos delas decorrentes desembocam na construção de uma imagem acerca do próprio fenômeno da regionalização.

Em termos de oportunidades apresentadas ao próprio fenômeno integrativo, a experiência comunitária da própria UE já demonstrou, durante o contexto da crise atravessada durante a década de 1970, o apoio público e as atitudes favoráveis ao regionalismo europeu, sugerindo que os esforços de integração podem ter ganhado terreno e, contrariando a situação prevista pelos teóricos e analistas mais pessimistas da década de 1960, ter caminhado em direção contrária à estagnação prevista. Esse fenômeno esteve diretamente ligado a tentativas de

---

<sup>25</sup> LENZ, T. *Problematizing the EU's Model Export to Mercosur: Strategies and Motivations*, Paper presented at the annual meeting of the ISA's 49th Annual Convention, *apud* LAZAROU, Elena. Economic Crisis and the Future of European integration: Preliminary Thoughts. In: *Mural Internacional*. Ano II, nº 1, junho/2011, Rio de Janeiro: UERJ, 2011.

<sup>26</sup> LAZAROU, E. *A Model in Crisis? Effects of the Crisis in Europe on the Influence of the EU as a Model for Regional Integration in South America*. *apud* LAZAROU, Elena. Economic Crisis and the Future of European integration: Preliminary Thoughts. In: *Mural Internacional*. Ano II, nº 1, junho/2011, Rio de Janeiro: UERJ, 2011.

<sup>27</sup> CHIARELLI, Carlos Alberto Gomes; CHIARELLI, Matteo Rota. *Integração: Direito e Dever*. Mercosul e Mercado Comum Europeu. São Paulo: LTr, 1992.

<sup>28</sup> ARESTIS, Philip; FERRARI-FILHO, Fernando; DE PAULA, Luis Fernando; SAWYER, Malcolm. O euro e a UME: lições para o Mercosul. In: *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 12, n. 1 (20), jan./jun. 2003, p. 18.

<sup>29</sup> HERRERA, Orlando Mejía. El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica. Contexto y Perspectivas. In: *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, Año 14, Núm. 35, enero/abril 2010, pp. 143-168.

ampliar a comunidade e por mecanismos que visavam à contenção da crise econômica de meados dos anos 1970<sup>30</sup>.

Dessa vez, o instrumentário atualmente utilizado no combate à crise tem respaldo em institutos previstos pelo próprio tratado constitutivo, colocando em prática políticas comuns aos países membro do bloco econômico e monetário. Outra vertente acerca da natureza desses mecanismos, segundo ESCUDERO<sup>31</sup>, é a de os Estados pertencentes à zona do euro e as instituições da UE terem sido obrigados a trabalhar com a “invenção” de mecanismos jurídicos não previstos no direito originário para fazer frente às consequências da crise. A eficácia de tais medidas tem estado muito vinculada com a diferente articulação jurídica dos distintos elementos da UEM, o econômico e o monetário.

Com efeito, os principais pilares sobre os quais se tem realizado ingerências são aqueles sobre os quais estão fundados os arranjos institucionais do euro. Nesse sentido, dois pontos se destacam. O primeiro refere-se à atuação em um contexto de ausência de política fiscal uniforme – que, por óbvio, venha a exceder as meras diretrizes para os Estados membros que emanam do *Pacto de Estabilidade e Crescimento*, ainda que conte com fortes restrições à coordenação daí advindas<sup>32</sup>. No caso da UE, a inexistência de políticas a serem executadas foi suprida pelos Estados membros, que colocaram em prática planos de estímulo fiscal para reativar a economia, ante a manifesta insuficiência do orçamento da UE, que supera a duras penas o 1% do seu PIB<sup>33</sup>. Essa circunstância explica que o Plano de Recuperação Econômico, adotado pelo Conselho Europeu de dezembro de 2008, tenha sido basicamente um conglomerado dos planos nacionais de estímulo econômico.

O segundo pilar relaciona-se a no qual essa configuração institucional passou a produzir algumas tendências deflacionárias, como as verificadas em exemplos históricos que denotam uma relutância, em última instância, na redução da taxa de juros<sup>34</sup>. Uma séria implicação dessa

---

<sup>30</sup> TSOUKALIS, L. *The New European Economy - The Politics and Economics of Integration*, Oxford: Oxford University Press, 1993, p. 51.

<sup>31</sup> ESCUDERO, Manuel López. La Unión Europea ante la Crisis Económica y Financiera. In: *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, Año 15, Núm. 39, mayo/agosto 2011, pp. 353-366.

<sup>32</sup> ARESTIS, Philip; FERRARI-FILHO, Fernando; DE PAULA, Luis Fernando; SAWYER, Malcolm. O euro e a UME: lições para o Mercosul. In: *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 12, n. 1 (20), p. 1-24, jan./jun. 2003.

<sup>33</sup> ESCUDERO, *ibidem*, pp. 353-366.

<sup>34</sup> Segundo ARESTIS *et. al.*, a relutância do BCE em reduzir as taxas de juros, desde 1999, só foi convertida após enormes pressões dos Estados Unidos, de outros governos nacionais, do FMI, do Banco Mundial e de outros foros internacionais. Outro exemplo foi a condenação recente da Irlanda por cortar impostos e aumentar os gastos públicos quando os resultados estavam favoráveis, e críticas à Grã-Bretanha que, muito embora não faça parte da zona do euro, propôs aumentos de gastos públicos acima da tendência da taxa de crescimento do produto, apontando para um viés geral deflacionário na operação do *Pacto de Estabilidade e Crescimento*. A pressão sob a qual operam os governos reflete-se no aumento dos impostos e/ou nos cortes em gastos públicos sob circunstâncias recessivas pode ser ilustrada pela recomendação de abril de 2001 ao governo britânico – que não é regido formalmente pelo *Pacto de Estabilidade e Crescimento* – para que, em caso de desaceleração a partir de 2002, o gasto público fosse reduzido (abaixo dos níveis planejados) para manter a relação entre gasto público e PIB.

orientação é que o BCE orienta-se em grande parte na tentativa de ganhar “credibilidade” nos mercados financeiros, à custa de qualquer outro objetivo<sup>35</sup>.

Se no âmbito fiscal o que se verifica é a marcada inexistência de um plano substancialmente comunitário, em termos econômicos, a adoção de medidas unas verificou-se de modo mais intenso. Em outubro de 2008, nos primórdios do reconhecimento da situação de abalo econômico e financeiro, França e Alemanha lideraram um plano conjunto contra a crise, que colocaria até 2,5 trilhões de dólares à disposição de suas instituições financeiras. Outras medidas foram tomadas conjuntamente a fim de apoiar o corte de juros feito por bancos centrais de diversas localidades e de pautar pelo comprometimento em uma ação para restaurar a confiança do mercado, aumentando a liquidez, refinanciando bancos e investindo em projetos de infraestrutura<sup>36</sup>. Aliás, no mês anterior do mesmo ano, no contexto de injeção de recursos coordenada dos bancos centrais, o Banco Central Europeu (BCE) anunciou que liberaria 40 bilhões de dólares.

Reforçando a tendência de apoio mútuo nascida em 2008, o quadro de governança europeu concebido a partir daí passou a ser fundado em três aspectos fundamentais<sup>37</sup>, tais quais: uma supervisão mais rigorosa das políticas econômica e orçamental por parte da UE, seja dentro do âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento, seja por meio da criação de novos instrumentos para fazer face aos desequilíbrios macroeconômicos decorrentes das diferenças entre as nações membro (*i*); a instituição de medidas para preservar a estabilidade da zona do euro, reforçadas, em 2013, pelo Mecanismo Europeu de Estabilidade permanente (MEE), sujeitas à consolidação orçamental e à execução de programas de reforma (*ii*) e medidas para sanear o setor financeiro, com vias de prevenir eventuais problemas e assegurar que todos os agentes financeiros estão devidamente regulamentados e supervisionados (*iii*).

Outro ponto de convergência identificado traduz-se na adoção de medidas que tem como escopo a redução da disparidade entre as trajetórias econômicas dos Estados membros, reduzindo lacunas de competitividade e desequilíbrios macroeconômicos na região. O cerne desse mecanismo é o acompanhamento das economias dos países e a determinação da causa de desequilíbrios identificados, a fim de investigar se sua natureza é prejudicial, ocasião na qual são emitidas recomendações ao país.

Em suma, o quadro que se coloca atualmente, em matéria de medidas institucionais no combate à crise, reflete a identificação, por parte dos próprios países membros, de problemas fundamentais e tendências insustentáveis que vinham tendo lugar até então. A conscientização

---

<sup>35</sup> ARESTIS *et. al*, *ibidem*, p. 16.

<sup>36</sup> Em profundidade: Crise Financeira. Editora Abril S.A., 2008. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/idade/exclusivo/crise-financeira/guia1.html#2euro>. Acesso em 01 de fevereiro de 2013.

<sup>37</sup> Conforme as diretrizes informadas pela própria Comissão Europeia. Disponível em: [http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/economic-governance/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/economic-governance/index_pt.htm) . Acesso em 01 de fevereiro de 2013.

da interdependência das economias europeias constituiu a pedra angular para a adoção de medidas conjuntas que levem em conta a coordenação de políticas econômicas. Ainda assim, constatam-se alguns pilares sobre os quais essa convergência ainda não foi prevista de forma efetiva, como na seara fiscal. A maior parte das novas ações e o próprio *Pacto de Estabilidade e Crescimento* (PEC) operam como conjunto de regras que incentiva os Estados membros a assegurarem a solidez das suas finanças públicas por meio de medidas econômicas e monetárias.

## CONCLUSÃO

De um “instrumento precoce de aproximação”<sup>38</sup>, voltado a apagar as feridas da guerra, hoje a UE, contando com um nível de integração muito maior, busca a menos dolorosa e mais construtiva solução para a crise e para a preservação da governança supranacional, principalmente na zona do euro, tendo em vista o fortalecimento de sua capacidade de atuação em um cenário da competitividade global.

De certo modo, a crença de que a economia de mercado funcionaria de maneira eficiente sem intervenção governamental e sem a necessidade de redistribuição deixaria à margem qualquer intento de política econômica – e muito menos fiscal – dentro da zona do euro<sup>39</sup>. No entanto, conforme já se demonstrou, a união econômica e monetária está fundada em disparidades econômicas consideráveis entre os países membros, o que acarretou certo nível de discrepância social, política e cultural entre eles.

Essas diferenças, justamente por estarem enraizadas na formação das nações componentes do bloco, traduzem-se em exigências específicas para a verificação de uma união política efetiva. Nesse sentido, o caminho para uma união monetária exige um sistema político gerido de forma a contribuir com a construção da primeira. Embora a UE tenha amadurecido politicamente, o nível alcançado parece não ter sido suficiente<sup>40</sup>. Essa constatação vem a implicar inclusive, tendo em mente um objetivo comum a consolidação de uma união política genuína que trace um plano comum, em transferências de recursos entre regiões e países, em prol de sua consecução. Por exemplo, a implantação de um sistema comum de seguridade social traria menos entraves à mobilidade da mão de obra, bem como envolveria elementos de redistribuição<sup>41</sup>. De igual forma, uma política fiscal substantiva contribuiria para a integração

---

<sup>38</sup> CHIARELLI, Carlos Alberto Gomes; CHIARELLI, Matteo Rota. *Integração: Direito e Dever*. Mercosul e Mercado Comum Europeu. São Paulo: LTr, 1992.

<sup>39</sup> ARESTIS, Philip; FERRARI-FILHO, Fernando; DE PAULA, Luis Fernando; SAWYER, Malcolm. O euro e a UME: lições para o Mercosul. In: *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 12, n. 1 (20), p. 1-24, jan./jun. 2003.

<sup>40</sup> LAZAROU, Elena. Economic Crisis and the Future of European integration: Preliminary Thoughts. In: *Mural Internacional*. Ano II, nº 1, junho/2011, Rio de Janeiro: UERJ, 2011.

<sup>41</sup> ARESTIS, *ibidem*.

econômica, mas provavelmente deveria englobar transferências fiscais substantivas entre regiões e entre países.

A despeito das lacunas existentes na concepção institucional da UEM, que culminaram na deficiência de uma política econômica conjunta e, praticamente, na vedação à existência de uma política fiscal comum, verifica-se que a *necessidade* tem conduzido os Estados à aplicação de políticas macroeconômicas mais exigentes como consequência da crise, conduzindo a mecanismos de coordenação de políticas econômicas nacionais e da criação de mecanismos de assistência financeira a países com problema de dívida pública<sup>42</sup>.

Com efeito, UE apresentou sinais de amadurecimento político, buscando construir instrumentos que contribuíssem com a solução para uma crise financeira que assolou países e regiões de forma assimétrica. Partindo-se tradicional postura negativista acerca de um contexto de crise, demonstrou-se que, no caso da Integração Europeia, evidencia-se um movimento no sentido contrário, na busca – ainda que se admita, tímida – pela integração total entre as economias nacionais, com vias de elaboração de uma política econômica unificada. Isso porque a crise levou à constatação genuína da existência de uma elevada interdependência entre as economias e os sistemas financeiros dos países europeus, o que os levou a repensar soluções a nível meramente nacional e a encontrar novas alternativas do ponto de vista institucional, abarcando medidas econômicas e legislativas de certo tom que seriam impensáveis fora de um contexto de necessidade de auxílio mútuo como o gerado pela crise.

Muitos dos arranjos institucionais necessários, a nível de tratado, já estão previstos nos projetos de cooperação reforçada<sup>43</sup> (mencionada nos art. 20 do TUE e arts. 326 a 334 do TFUE) – e estruturada (arts. 42.6 e 46 do TUE), visando favorecer a realização dos objetivos da União, a preservação dos seus interesses e o reforço do seu processo de integração, especialmente no que se refere às assimetrias existentes entre os Estados membros. É dizer: a permissão institucional para o aprofundamento da integração encontra respaldo e incentivo no próprio texto documental.

A questão cerne não é ser favorável ou não ao regionalismo e, em uma instância superior, à adoção de uma moeda única por si, mas sim, analisar os efeitos desse arranjo monetário em relação à proposta integrativa em tempos de crise. A despeito de concepções pessimistas acerca do final da zona do euro, ao que parece, mais uma vez, a União Europeia como um todo trabalhará na construção de uma solução.

---

<sup>42</sup> ESCUDERO, Manuel López. La Unión Europea ante la Crisis Económica y Financiera. In: *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, Año 15, Núm. 39, mayo/agosto 2011, pp. 353-366.

<sup>43</sup> BRONTÓNS, Antonio Remiro. Pretéritos futuros y futuro pretérito de la Unión Europea. In: *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, Año 12, Núm. 29, enero/abril 2008, pp. 21-47.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARESTIS, Philip; FERRARI-FILHO, Fernando; DE PAULA, Luis Fernando; SAWYER, Malcolm. O euro e a UME: lições para o Mercosul. In: *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 12, n. 1 (20), p. 1-24, jan./jun. 2003.

BRONTÓNS, Antonio Remiro. Pretéritos futuros y futuro pretérito de la Unión Europea. In: *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, Año 12, Núm. 29, enero/abril 2008, pp. 21-47.

CÁRCOMO LOBO, Maria Teresa de. *Manual de Direito Comunitário*. A Ordem Jurídica da União Europeia. 2ª ed. ampliada e autorizada. Curitiba: Juruá Editora, 2004.

CHIARELLI, Carlos Alberto Gomes; CHIARELLI, Matteo Rota. *Integração: Direito e Dever. Mercosul e Mercado Comum Europeu*. São Paulo: LTr, 1992.

ESCUADERO, Manuel López. La Unión Europea ante la Crisis Económica y Financiera. In: *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, Año 15, Núm. 39, mayo/agosto 2011, pp. 353-366.

GOMES, Gustavo Maia. Desenvolvimento e Política Regional na União Europeia. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Texto para discussão nº. 483. Brasília, maio de 1997.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; TONETO JR., Rudinei. *Economia Brasileira Contemporânea*. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

HERRERA, Orlando Mejía. El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica. Contexto y Perspectivas. In: *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, Año 14, Núm. 35, enero/abril 2010, pp. 143-168.

LAZAROU, Elena. Economic Crisis and the Future of European integration: Preliminary Thoughts. In: *Mural Internacional*. Ano II, nº 1, junho/2011, Rio de Janeiro: UERJ, 2011.

MORO, Lucía Millán. El Ordenamiento Jurídico Comunitario: del Tratado Constitucional al Tratado de Lisboa. In: *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, Año 14, Núm. 36, mayo/agosto 2010, pp. 401-438.

MOTA DE CAMPOS, João; MOTA DE CAMPOS, João Luiz. *Manual de Direito Comunitário*. 4ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

TOVIAS, Alfred. Normative and Economic Implications for Mediterranean Countries of the 2004 European Union Enlargement. In: *Journal of World Trade*. The Netherlands: Kluwer Law International. Vol. 39, Nº, 6, December 2005, pp. 1135-1160.

TSOUKALIS, L. *The New European Economy - The Politics and Economics of Integration*, Oxford: University Press, Oxford, 1993.