



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS V – MINISTRO ALCIDES CARNEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

ANNA BEATRIZ LEITE HENRIQUES

**DEMOCRACIA E UNIÃO EUROPEIA: a resposta à crise da
zona do Euro e o déficit democrático (2008 a 2014)**

**JOÃO PESSOA
2016**

ANNA BEATRIZ LEITE HENRIQUES

**DEMOCRACIA E UNIÃO EUROPEIA: a resposta à crise da zona do Euro
e o déficit democrático (2008 a 2014)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de concentração: Política Internacional.

Orientador: Profa. Dra. Cristina C. Pacheco

JOÃO PESSOA
2016

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

H519d Henriques, Anna Beatriz Leite
 Democracia e União Europeia [manuscrito] : a resposta à crise da zona do Euro e o déficit democrático (2008 a 2014) / Anna Beatriz Leite Henriques. - 2016.
 154 p. : il. color.

Digitado.

Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, 2016.

"Orientação: Profa. Dra. Cristina Carvalho Pacheco, Departamento de Relações Internacionais".

1. União Europeia. 2. Déficit Democrático. 3. Crise Financeira. I. Título.

21. ed. CDD 321.8

ANNA BEATRIZ LEITE HENRIQUES

DEMOCRACIA E UNIÃO EUROPEIA: a resposta à crise da zona do Euro e o
déficit democrático (2008 a 2014)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de concentração: Política Internacional.

Aprovada em: 25/05/2016.

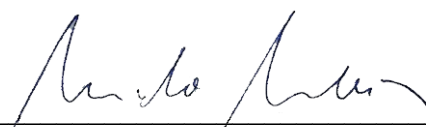
BANCA EXAMINADORA



Profa. Dra. Cristina Carvalho Pacheco (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dr. Alexandre César Cunha Leite
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros
Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

Aos meus pais, Maria e Herbert, por todo o apoio e
pela confiança em mim depositada, dedico.

AGRADECIMENTOS

A Jesus Cristo, meu Senhor e Deus, cuja maravilhosa e imerecida graça me permitiu chegar até aqui e realizar mais essa conquista. Por todas as bênçãos e pela proteção concedida durante toda minha vida.

À minha mãe, Maria, a melhor faculdade que já frequentei e o melhor curso de Mestrado em que fui matriculada. Seus ensinamentos me guiaram por toda a vida e os créditos adquiridos me fizeram mais forte. Seu amor e cuidado A1 me confortaram e não me deixaram pensar em desistir nem um só minuto. Ao meu pai, Herbert, por sempre acreditar e apoiar os meus mais longínquos voos e por todo o apoio incondicional ao longo de todos esses anos. Essa conquista é nossa.

A Diego Aranha, meu melhor amigo e companheiro para toda a vida, sem o qual essa jornada teria sido mais pesada. Por todo o cuidado, amor, paciência e renúncia desprendidos especialmente durante os dois últimos anos.

À minha família, em especial aos meus irmãos, por serem sempre meu primeiro e melhor porto seguro. E aos meus sobrinhos, os meus grandes amores, que alegam a minha vida e minimizam todos os problemas.

À Profa. Dra. Cristina Pacheco por ter acreditado nesse trabalho antes mesmo de mim e por ter sido a melhor orientadora que já tive. Pela dedicação, organização e seriedade que me inspiraram e que levarei sempre comigo.

Ao Prof. Dr. Augusto Teixeira, que esteve presente na apresentação do meu primeiro artigo sobre a União Europeia - lá em 2008 - e que, posteriormente, me apresentou à temática do déficit democrático. Sou grata pela ajuda, pelo apoio e pelas diversas sugestões que me ajudaram na concretização dessa dissertação.

Ao Prof. Dr. Alexandre César Cunha Leite, que nunca mediu esforços para me ajudar e que certamente é uma das maiores inspirações acadêmicas que carrego comigo.

Ao Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros pelas sugestões e críticas feitas na defesa dessa dissertação, que certamente a enriqueceram e contribuíram para um melhor resultado final.

À CAPES, cujo suporte financeiro auxiliou na compra de livros e na realização de viagens que me ajudaram a concluir essa pesquisa.

A Ludmilla Rodrigues, companheira de graduação, intercâmbio e paixão pela União Europeia, por todo o apoio e pelas incontáveis palavras de ânimo ao longo da jornada.

Às minhas amigas e irmãs Larissa, Flávia e Natália, pela amizade verdadeira de mais de 20 anos e por todo o amor que nos une e que certamente me ajudaram ao longo do caminho.

Aos amigos incríveis com os quais fui presenteada, pela amizade preciosa e pelas palavras de ânimo que sempre me ajudaram a ver o fim dessa jornada. Agradeço especialmente a Isabela Rosas, Diego Martins, Brian Guzman, Rafaella Rodrigues e Brisa do Mar .

A todas da Jazz e Cia, em especial Evana Ferraz, Larissa Aragão, Nathália Assis, Fernanda Lima, Iria Veronese, Ana Flávia Lins e Valéria Lucena, por serem meu refúgio semanal de todas as preocupações e estresses e as melhores companheiras de dança que eu poderia ter.

A Pedro, Arthur, Daniel e Natália, que mudaram minha concepção sobre a vida acadêmica e tornaram essa jornada muito mais divertida entre ramblas e congressos.

A Elze Rodrigues e Daniel Colom, que acompanharam a luta para iniciar essa jornada e todo o seu desenrolar. Pela amizade e apoio constantes.

A Linda Meira, por ser uma benção na minha vida há muitos anos e por ter me ajudado especialmente durante os últimos dois anos.

A Regina, cujos conselhos e palavras assertivas me ajudaram a concretizar essa dissertação.

A todos os professores do PPGRI, pela oportunidade de aprofundar meus conhecimentos nessa área apaixonante das Relações Internacionais. Em especial agradeço à Profa. Dra. Andrea Pacheco, à Profa. Dra. Silvia Nogueira e ao Prof. Dr. Paulo Kuhlman, além do Prof. Dr. Henrique Altemani, que fez valiosas críticas e sugestões sobre o primeiro capítulo dessa dissertação.

Aos colegas da turma 2014, cuja amizade e companheirismo tornaram o Mestrado uma experiência de vida incrível. Em especial, agradeço aos amigos Arnaldo Melo, Pedro Frazão e Natália Nunes.

Aos Professores Dr. Eiko Thielemann e Daniel Schade da LSE pela inspiração e ajuda com artigos, dados e documentos que me ajudaram a concluir essa dissertação.

A todos os funcionários da UEPB, em especial à Secretaria do PPGRI aqui representada por Ellem Maciel, pela ajuda e atenção desprendidas durante todos esses anos.

A todos os funcionários da Biblioteca Central do Espaço Cultural, que tornaram as longas jornadas de estudo menos pesadas.

“Looking back on the history of the European integration, it is difficult to remember a time when the European Union or its predecessors were not facing a crisis of one sort or another”
(HODSON e PUETTER, 2013, p. 367 *apud* LEHMANN, 2014, p. 37)

“Democracy is never a final achievement. It is by nature an ever-changing challenge, a call to untiring effort, to renewed dedication, to new goals to meet the needs of each new generation”
(Robert F. Kennedy, 1963 *apud* DE VRIES, 2014).

RESUMO

O objetivo precípua dessa dissertação é demonstrar de que forma a tomada de decisão da União Europeia durante a crise da Zona do Euro aprofundou o seu déficit democrático entre os anos de 2008 e 2014. A evolução histórica e institucional da UE, concomitante à gradual transferência de competências da esfera interna para a supranacional, levantou questionamentos da academia (HIX e FØLLESDAL, 2006; AZMAN, 2001; JOLLY, 2013) e dos cidadãos a respeito do quão democráticas e legítimas seriam as políticas discutidas e/ou adotadas pela UE. No contexto do revés financeiro mundial iniciado em 2008 com a quebra do Banco *Lehman Brothers*, nos EUA, a Europa não demorou a sentir os efeitos da crise que, além de afetar as grandes economias europeias, evidenciou que a maior crise talvez não fosse a do euro, mas sim a da *eurodemocracia*. Dessa forma, a presente proposta tem como objetivo analisar de que forma a tomada de decisão para conter a crise aprofundou o déficit democrático da UE entre os anos de 2008 e 2014. A hipótese é a de que, durante a crise, a UE concentrou a tomada de decisão nas mãos de atores políticos indiretamente eleitos e dos Estados membros com maior poderio financeiro. Em um primeiro momento, será apresentada brevemente a estrutura institucional e o processo decisório da UE, bem como o debate acadêmico acerca da existência ou não de déficit democrático. O segundo capítulo versará sobre a crise financeira mundial e como ela verberou na Europa, gerando a chamada crise do endividamento soberano europeu. O terceiro capítulo abordará a nova arquitetura emergida na UE para conter a crise, em especial os mecanismos para transferências fiscais, a nova arquitetura institucional e o novo papel do Banco Central. Por fim, o quarto capítulo agregará os dados expostos nas seções anteriores e analisará a reação europeia à crise à luz da sistematização do déficit democrático feita por Føllesdal e Hix (2006). Será demonstrado o caminho causal que levou a UE a usar recursos tecnocráticos para adotar medidas impopulares de contenção à crise e a concentrar sua tomada de decisão em atores Executivos e instituições supranacionais indiretamente eleitas. Em decorrência disso, houve perda de legitimidade e accountability democrático da UE, tanto em relação à participação popular, quanto aos resultados políticos e ao processo político que deu origem a essas políticas.

Palavras-chave: União Europeia; Déficit Democrático; Crise Financeira; Zona do Euro.

ABSTRACT

The main goal of this dissertation is to demonstrate how the decision making process of the European Union during the eurozone crisis has deepened its democratic deficit between 2008 and 2014. The historical and institutional evolution of the EU together with the gradual transfer of competences from the domestic sphere to the supranational one have raised academic and popular suspicion (HIX e FØLLESDAL, 2006; AZMAN, 2001; JOLLY, 2013) about how democratic and legitimate were the decisions taken by the EU. In the context of the global financial turmoil initiated in 2008 with the *Lehman Brothers's* declaration of bankruptcy, it did not take long until the European Union started to feel the effects of this major financial crisis, which shed light into an even deeper problem: the crisis of the eurodemocracy. In this sense, this dissertation aims to analyze how the EU's decision making to refrain the crisis has deepened its democratic deficit between 2008 and 2014. The hypothesis is that the EU, during the eurozone crisis, concentrated its decision making process in the hands of indirectly elected political actors and of the wealthiest member states. In order confirm that, it will briefly present the institutional setup and the decision making process of the EU, as well as the academic debate regarding the existence of such democratic deficit. The second section will cover the global financial crisis and how it affected Europe, leading to the emergence of the so called european sovereign debt crisis. The third section will present the new architecture of the EU emerged to contain the crisis, especially the new fiscal transfers mechanisms, the new institutional framework and the European Central Bank's new role. The fourth and final section will aggregate the previously presented data and analyze them in the light of Føllesdal and Hix's (2006) systematization of the democratic deficit. This dissertation will delineate the causal pathway that led the EU to use technocratic resources to adopt crisis contention policies and to concentrate its decision making processes in unelected Executive and supranational actors. It will also demonstrate how the EU lost its legitimacy and democratic accountability, both in relation to the (lack of) popular participation, the (poor) political outcomes and also in relation to the very political process who lead to the adoption of all these measures.

Keywords: European Union; Democratic Deficit; Financial Crisis; Eurozone.

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Tabela 1 - Empréstimos de bancos domésticos para o setor privado (em % do PIB).....	59
Tabela 2 - Dívida Pública em % do PIB.....	59
Quadro 1 - Principais mecanismos macroeconômicos adotados após a crise.....	79
Tabela 3 - Contribuições e obrigações dos Estados sob o Mecanismo Estabilizador Europeu (MEE) em 2016 (com os atuais 19 Estados membros da Zona do Euro).....	83
Quadro 2 - Principais medidas tomadas pelo Banco Central Europeu em contenção à crise.....	94
Quadro 3 - Grau de comprometimento dos Estados membros com a União Macroeconômica emergente.....	96
Quadro 4 - Atores que influenciaram ou foram influenciados pelo gerenciamento da crise da Zona do Euro.....	107
Quadro 5 - Sequência causal da hipótese de trabalho.....	121

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Gráfico 1 - Dívida Pública em % do PIB.....	60
Figura 1 - Dívida Pública e Déficit Orçamentário grego em % do PIB entre 1974 e 2008.....	67
Gráfico 2 - Participação dos países no Mecanismo Estabilizador Europeu (em %)......	84
Figura 2 - Passo a Passo do Semestre Europeu.....	86
Figura 3 - Confiança dos cidadãos europeus em seus respectivos Paramentos nacionais	120
Figura 4 - Ciclo vicioso possivelmente gerado pela eurocrise.....	125

LISTA DE SIGLAS

AMO	Área Monetária Ótima
ATM	Asynchronous Transfer Mode (caixa eletrônico)
BCE	Banco Central Europeu
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEE	Comunidade Económica Europeia
CEEA	Comunidade Europeia de Energia Atômica
CIG	Conferência Intergovernamental
COREPER	Committee of Permanent Representatives
EC	European Community
EEC	European Economic Community
EM	Estados membros
EMU	Economic and Monetary Union
EP	European Parliament
ESM	European Stability Mechanism
EU	European Union
EUA	Estados Unidos da América
EUI	Emprestador de Última Instância
FEEF	Fundo Europeu de Estabilização Financeira
FMI	Fundo Monetário Internacional
G7	Grupo de sete países formado por Estados Unidos, Alemanha, Canadá, França, Itália, Japão e Reino Unido.
GDP	Gross Domestic Product
LTRO	Long-Term Refinancing Operations
MEE	Mecanismo Estabilizador Europeu
MEEF	Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira
OMT	Outright Monetary Transactions
PDE	Procedimento em caso de Déficit Excessivo
PE	Parlamento Europeu
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PESC	Política Externa e de Segurança Comum
PIB	Produto Interno Bruto
PIIGS	Portugal, Itália, Irlanda, Grécia e Espanha
PLO	Procedimento Legislativo Ordinário
QMV	Qualified Majority Voting
SE	Semestre Europeu
SEBC	Sistema Europeu de Bancos Centrais
SGP	Stability and Growth Pact
SMP	Security Markets Program
TECG	Tratado de Estabilidade, Crescimento e Governança
TFUE	Tratado de Funcionamento da União Europeia
TL	Tratado de Lisboa
UDC	União Democrata-Cristã
UE	União Europeia
UEM	União Económica e Monetária
VMQ	Voto de Maioria Qualificada
ZdE	Zona do Euro

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1. A UNIÃO EUROPEIA: DA INTEGRAÇÃO AO DÉFICIT DEMOCRÁTICO	20
1.1 Intergovernamentalismo e Supranacionalismo na história da integração europeia.....	20
1.1.1 <i>Do Carvão e do Aço a Lisboa</i>	21
1.1.2 <i>Supranacionalismo e Intergovernamentalismo</i>	25
1.2 Estrutura Institucional	28
1.2.1 <i>O Conselho Europeu</i>	29
1.2.2 <i>Conselho de Ministros</i>	30
1.2.3 <i>Comissão Europeia</i>	31
1.2.4 <i>O Parlamento Europeu</i>	31
1.2.5 <i>O Banco Central Europeu</i>	32
1.3 Processo decisório – como uma decisão é tomada no âmbito europeu?	33
1.4 Déficit democrático na União Europeia	35
1.4.1 <i>Clássicos vs. Não conformistas: visões antagônicas a respeito da existência de déficit</i>	40
1.5 Conclusões do capítulo	52
2. DA CRISE HIPOTECÁRIA NORTE AMERICANA À CRISE DO ENDIVIDAMENTO SOBERANO EUROPEU	54
2.1 Falhas no desenho da União Económica e Monetária	62
2.2 Gênesis, <i>Agreement</i> e <i>Grexit</i> : o caso grego	68
2.3 Da economia à política: Eurocrise(s).....	74
2.4 Conclusões do Capítulo	75
3. (RE)AÇÃO EUROPEIA E (RE)NASCIMENTO DA UNIÃO: AS MEDIDAS TOMADAS PELA UNIÃO EUROPEIA DURANTE A CRISE.....	77
3.2 Mecanismos para reforma da governança económica.....	85
3.3 Novo papel do Banco Central Europeu	92
3.4 Protagonismo alemão?.....	98
3.5 Conclusões do capítulo	102
4. O DÉFICIT DEMOCRÁTICO EM TEMPOS DE CRISE.....	105
4.1 Delineando o processo político: a predominância dos diferentes atores no período da crise da Zona do Euro	105
4.2 O Déficit Democrático em tempos de crise.....	111
4.3 Uma União desigual?.....	123
4.4 Conclusões do capítulo	126
CONCLUSÃO.....	128
REFERÊNCIAS	133
APÊNDICES	145
APÊNDICE A – Distribuição de votos segundo a fórmula de VMQ determinada pelo Tratado de Nice.....	145
ANEXOS	146
ANEXO A - Os Tratados Constitucionais da União Europeia.....	146
ANEXO B – Principais inovações trazidas pelo Tratado de Lisboa (2009)	148
ANEXO C - Dois modelos de <i>policy-making</i> na União Europeia	149
ANEXO D – Passo a passo do Processo Legislativo Ordinário (PLO).....	151

ANEXO E - Áreas de competência e atuação da União Europeia e seus Estados membros .	152
ANEXO F – Atribuições de cada instituição da UE no âmbito do Semestre Europeu	153
ANEXO G – Mudanças no peso dos votos dos Estados membros com a introdução do sistema de maioria dupla	154

INTRODUÇÃO

Oriunda da antiga Comunidade Econômica Europeia¹ (CEE), a União Europeia (UE) foi estabelecida em 1992 com a assinatura do Tratado de Maastricht, apesar de suas origens, remeterem à formação da Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA), no ano de 1953. Ao longo dos anos e das Conferências Intergovernamentais² (CIG), o processo decisório da UE foi gradativamente transferido para níveis além das fronteiras dos seus Estados membros (EM), como jamais presenciado em outras iniciativas de integração. Assim, a integração europeia é definida como *sui generis* (MILEV, 2004), por possuir um caráter inédito, apresentando estruturas supranacionais de deliberação.

Apesar do caráter inovador da iniciativa, a delegação gradativa de poderes ao longo dos anos – e dos tratados ratificados – estimulou preocupações da literatura e dos *policymakers* acerca da existência de um déficit democrático em suas instituições e, mais profundamente, em seu processo decisório. A respeito disto, Drummond (2005) atesta que o cidadão comum se vê afastado da tomada de decisão e impotente para nela intervir, reforçando, dessa maneira, a existência de um vazio em matéria de representação democrática. Semelhantemente, Zweifel (2006) aponta problemas como a falta de transparência, legitimidade e responsividade no que tange à classificação democrática da União (SBRAGIA, 1992 *apud* ZWEIFEL, 2006; JANCARIK, 2006; FØLLESDAL e HIX, 2006).

Após o malogro da Constituição Europeia que, apesar de assinada, nunca entrou em vigor, os chefes de Estado e Governo da UE assinaram o que viria a ser o mais importante marco institucional e político europeu: o Tratado de Lisboa (TL), em vigor desde 1º de Dezembro de 2009³. Segundo Devuyt (2008), o Tratado dotou a União com uma nova base institucional destinada a aumentar a eficiência e legitimidade democrática, por meio do (a)

¹ O termo Comunidade Europeia se refere à junção das duas comunidades criadas à época da assinatura do Tratado de Roma, em 1957: Comunidade Econômica Europeia (CEE) e do Euroatom (Comunidade Europeia de Energia Atômica) (DINAN, 2004).

² As CIG eram compostas por representantes de todos os Estados membros e tinham como função principal determinar as emendas a serem feitas aos Tratados já existentes. As conferências funcionam por meio de unanimidade, seguindo, assim, as regras de conferências intergovernamentais. O resultado dessas CIG é um tratado que incorpora as mudanças propostas e aceitas por todos os membros (DEVUYST, 2008).

³ Importante ressaltar que o TL possui objetivos e metas idênticos aos presentes na tentativa de Constituição Europeia, de 2004. A diferença reside no formato adotado por Lisboa, que em nenhum momento fez alusão a símbolos “estatais” como bandeira ou hino, elemento apontado como possível causa da rejeição francesa e holandesa ao aprofundamento da supranacionalidade europeia (DEVUYST, 2008).

aprofundamento do mecanismo de co-decisão⁴, que significa maior voz popular no processo legislativo da União por meio da maior participação do Parlamento no processo legislativo ordinário; (b) envolvimento dos parlamentos nacionais de forma mais ativa, especialmente por meio do princípio da subsidiariedade e, por fim, (c) uma maior inclusão dos cidadãos por meio da *Citizens' Initiative*, ou Iniciativa de Cidadania Europeia (ICE), que prevê o aumento da participação dos cidadãos no processo decisório, visando tornar a UE mais responsiva, aumentando, assim, a legitimidade de suas ações (CAMPBELL, 2009; EMMANOUILIDIS e STRATULAT, 2010).

Em um mundo teoricamente ideal, o crescente poder atribuído ao Parlamento Europeu (PE), única instituição diretamente eleita da União Europeia, e todas as inovações do TL ajudariam a mitigar os efeitos do déficit democrático alegadamente sofrido pela UE. De Maastricht a Lisboa, o procedimento legislativo que coloca o PE em pé de igualdade com o Conselho de Ministros foi criado e expandido de diversas formas. Entretanto, os teóricos que acreditam na perpetuação desse déficit ainda insistem que tais mudanças contribuíram para aprofundar ainda mais o que denominam como uma das mais profundas e flagrantes crises do velho continente: a crise da democracia europeia.

O ano de 2008 testemunhou o início de um revés financeiro mundial inigualável, com as especulações imobiliárias e consequentes quebras de bancos nos Estados Unidos da América (EUA) repercutindo de forma profunda na União Europeia. Ainda que não originada na UE, a crise, não apenas financeira, mas também econômica e social, atingiu grande parte os Estados membros e resultou em um maior questionamento quanto à legitimidade democrática da UE (BELLAMY, 2014; FØLLESDAL, 2014; GUÉROT, 2014; HIX, 2014; SCHMIDT, 2014; SCHMITTER, 2013). Isso porque a maioria das políticas adotadas para conter a crise foi elaborada a partir de decisões do Executivo da UE, privilegiando instituições indiretamente eleitas – como a Comissão e o Banco Central - em detrimento do único órgão eleito pelo voto popular – o Parlamento Europeu - evidenciando a falta de *accountability*⁵ democrática.

Importante mencionar que essa *accountability* – ou prestação de contas ou, ainda, responsabilização - não é apenas entendido como um processo retrospectivo em que o julgamento sobre sua existência é baseado em ações previamente tomadas ou em cenários já

⁴ A partir do Tratado de Lisboa, a co-decisão torna-se o processo legislativo ordinário (PLO), segundo o qual o Parlamento e o Conselho da UE atuam em pé de igualdade.

⁵ É importante apontar que não há uma definição precisa para o termo *accountability* na Língua Portuguesa. Autores como Melo (2007) a descrevem como a capacidade de responsabilização de governantes por seus eleitores ou, de forma mais abrangente, como o potencial de responsabilização que há nos mais diversos desenhos institucionais. Assim, o termo *accountability* permite diversas interpretações.

existentes (BEHN, 2001; BURALL e NELIGAN, 2005). Ao contrário, entende-se que a UE deveria ser responsiva ao longo do seu processo de tomada de decisão, a fim de aumentar a sua própria efetividade. Destarte, o novo significado atribuído ao conceito de *accountability*, permite que não apenas os tomadores de decisão formais – a saber, Estados ou organizações – julguem o nível de responsabilização do processo; mas que os cidadãos também atuem. No caso da UE, a crise, segundo parte da literatura, ajudou a enfraquecer a já frágil *accountability* democrática da União.

A respeito da crise, um dos focos de análise dessa dissertação, uma parcela da literatura defende que adoção de políticas econômicas focadas em austeridade e as reformas estruturais propostas obtiveram resultados subótimos, com um aumento exponencial das taxas de desemprego e o baixo desempenho da Zona do Euro (DE GRAUWE, 2013; ZESTOS e RIZOVA, 2012; MARTINS, 2012). Hix (2014) acredita que o conjunto de medidas adotadas para conter a crise - juntamente com os novos mecanismos instituições para regulá-las - propiciou o surgimento de um novo regime de governança na UE. O termo regime é aqui entendido a partir da elaboração feita por Krasner (1982, p. 186), que define regimes como “sets of implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors’ expectation converge in a given area of international relations”. Com o surgimento desse novo modelo, a UE passou de união microeconômica para uma união macroeconômica, que agora possui regras para coordenação da política econômica dos Estados membros (EM), antes tratada no interior de cada país. Somado a isso, houve aumento no descontentamento público com o sistema político estabelecido, o que levou a uma crise de credibilidade e legitimidade da tomada de decisão europeia. A situação em países como a Grécia tornou-se pior com o passar do tempo, levando a (des)União à beira de um colapso do euro e do fim da União Econômica e Monetária (UEM), que a cada dia tornava-se mais insustentável (ROY, 2012).

Nesse sentido, essa dissertação se propõe a analisar de que forma a tomada de decisão europeia para conter a crise da Zona do Euro (ZdE) aprofundou o déficit democrático da UE entre os anos de 2008 e 2014. A hipótese do trabalho é a de que a reação europeia à crise na Zona do Euro contribuiu para aprofundar o déficit principalmente pela concentração do processo decisório em instituições e atores não eleitos, o que, por sua vez, enfraqueceu a legitimidade da UE. Para fins de justificativa, o recorte temporal da análise começa em 2008 porque esse foi o ano escolhido como marco inicial para o início do revés financeiro internacional segundo parte da literatura devido à quebra do banco *Lehman Brothers* (GAMBLE, 2014; LORCA, 2012; ZESTOS e RIZOVA, 2012). O ano de 2014 encerra o

recorte do estudo porque a disponibilidade de documentos e relatórios da União Europeia após esse período é bastante escassa e prejudicaria, assim, a análise satisfatória e o cumprimento do objetivo primordial da proposta.

Assim, para estabelecer a plausibilidade do argumento, o trabalho se configurará como uma pesquisa qualitativa com um estudo de caso interpretativo do déficit democrático da União Europeia em um contexto de crise. A escolha pela ferramenta do estudo de caso se explica, primeiramente, pelo reconhecimento da complexidade e não linearidade do objeto de estudo escolhido, e pelo fato de que ela é utilizada para extrair conhecimento generalizável que tenha relação com outros casos, o que demonstra uma manifestação de uma classe de eventos maiores (VENNESSON, 2008). O estudo de caso, assim, permite “formular hipóteses ou explicar fenômenos particulares usando teorias e mecanismos causais” (BENNET, 2004, p. 21 *apud* VENNESSON, 2008, p. 227). Por ser interpretativo, esse estudo se utiliza de um quadro teórico para explicar um caso específico, o da UE, resultando em avaliação ou refinamento das correntes teóricas apresentadas no decorrer da pesquisa.

Mais especificamente, a dissertação está metodologicamente baseada na ferramenta de pesquisa denominada *process tracing* – ou delineamento de processo - um dos vários tipos de estudo de caso existentes. A escolha por essa ferramenta justifica-se pelo fato de que o *process tracing* preocupa-se em desvendar o processo causal e os mecanismos que explicam um determinado resultado, ou variável dependente – neste trabalho, a questão do déficit democrático da União Europeia. O *process tracing*, por meio da identificação de passos num processo causal que levam ao resultado de uma variável dependente, permite o aprendizado e a avaliação empírica das preferências dos atores, bem como seus objetivos e suas intenções nos diversos cenários enfrentados por ele (VENNESSON, 2008; GEORGE e BENNETT, 2005). Assim, no que se refere a esse trabalho, o delineamento do processo da crise da Zona do Euro e a análise do comportamento dos diversos atores envolvidos auxiliará a explicar como o déficit democrático da UE (a variável dependente da pesquisa) foi aprofundado.

A fim de cumprir com o objetivo aqui delineado, a presente proposta, quanto à sua estrutura, dividir-se-á em quatro capítulos. O primeiro versará sobre a questão do déficit democrático propriamente dito, apresentando o debate acadêmico e teórico que discute a existência e o grau de extensão desse déficit. É possível afirmar que há déficit democrático na UE? Se sim, quais as variáveis que o comprovam? Para tanto, primeiramente, aborda de forma breve a estrutura institucional da UE e o seu mecanismo de tomada de decisões, a fim de compreender, nas seções seguintes, como ele foi alterado no panorama da crise. É estudado o debate entre a chamada *escola clássica*, representada por Andreas Føllesdal e Simon Hix, e

a *não conformista*, aqui apresentada nas figuras de Andrew Moravcsik e Giandomenico Majone. As fontes para elaboração desse capítulo foram majoritariamente bibliográficas, com a utilização das obras canônicas dos autores, bem como de artigos científicos e publicações mais recentes.

É inevitável que a discussão sobre déficit democrático na UE perpassasse o extenso debate sobre o termo democracia. Dada a impossibilidade de discuti-lo com excelência em sua totalidade, essa dissertação pretende trazer, ainda no primeiro capítulo, uma breve discussão sobre democracia representativa, modalidade amplamente utilizada no debate sobre a democracia europeia, uma vez que esse é o termo utilizado pela própria UE, no art. 10º do Tratado de Lisboa⁶, para definir o que seria uma União democrática. Propõe-se a reflexão do termo a partir do seguinte conjunto de teóricos: Robert Dahl (1971; 2004), Bernard Manin (1995), Urbinati e Warren (2008) e Andrew Arato (2000). Dahl (1971) discute um modelo bidimensional de democracia que inclui as esferas da participação e da contestação pública; Manin (1995) e Urbinati e Warren (2008) discutem os princípios do governo representativo e Arato (2000) versa a respeito da definição e dos pré requisitos para que haja *accountability* entre representantes e representados.

O segundo capítulo apresentará a crise financeira, mais especificamente de que forma o *crash* internacional repercutiu nos países da União Europeia, em especial os membros da Zona do Euro, com o objetivo de delinear o panorama que levou a UE a adotar medidas de contenção ao choque financeiro. Em um primeiro momento, a análise se dará de forma geral, apresentando como a crise originada nos EUA chegou à Europa. Em um segundo momento, será abordada a eurocrise, ou seja, de que forma a UE foi atingida pelos efeitos negativos do colapso financeiro mundial. As fontes serão bibliográficas e documentais. Com o objetivo de não recair no chamado *storytelling*, a elaboração desse capítulo será norteadas pelo método histórico das Relações Internacionais, uma vez que este, segundo Lawson e Hobson (2008), utiliza-se da História e analisa um contexto mais amplo, aqui entendido como os ambientes histórico, social, político e econômico. Essa escolha se dá pelo entendimento de que fato histórico nunca fala por si próprio, mas está incrustado em meios sociais muito mais

⁶ Art. 10º do Tratado de Lisboa, que versa: 1. O funcionamento da União baseia-se na democracia representativa.; 2. Os cidadãos estão directamente representados, ao nível da União, no Parlamento Europeu. Os Estados-Membros estão representados no Conselho Europeu pelo respectivo Chefe de Estado ou de Governo e no Conselho pelos respectivos Governos, eles próprios democraticamente responsáveis, quer perante os respectivos Parlamentos nacionais, quer perante os seus cidadãos; 3. Todos os cidadãos têm o direito de participar na vida democrática da União. As decisões são tomadas de forma tão aberta e tão próxima dos cidadãos quanto possível; 4. Os partidos políticos ao nível europeu contribuem para a criação de uma consciência política europeia e para a expressão da vontade dos cidadãos da União (TRATADO DE LISBOA, 2009).

abrangentes; o que significa que não há, nem nunca haverá, verdade absoluta sobre o passado, como defendem os historiadores tradicionais (LAWSON e HOBSON, 2008). Assim, a análise histórica da crise financeira, no geral, e da eurocrise, mais especificamente, está intimamente ligada à ideia de *contextualismo*.

O terceiro capítulo, por sua vez, apresentará as medidas de contenção e reajuste à crise, adotadas pela UE entre os anos de 2010 e 2014, voltando-se para seus processos de tomada de decisão e as consequências que tiveram para conter os efeitos adversos sentidos pelos países da UE. Nesse sentido, utilizará a sistematização de Simon Hix (2014), que dividiu a (re)ação europeia em três grandes áreas: a criação de mecanismos para transferências fiscais, mecanismos institucionais para reforma e monitoramento dessas transferências e, por fim, o novo papel assumido pelo Banco Central Europeu.

O quarto e último capítulo buscará demonstrar de que forma a tomada de decisão europeia durante a crise da Zona do Euro aprofundou o déficit democrático da União Europeia. Para tanto, serão agregados os dados apresentados nos capítulos 2 e 3 acerca da crise para posteriormente analisá-los à luz do debate sobre o déficit democrático, com foco nos cinco pontos levantados por Føllesdal e Hix (2006) e que serão apresentados no capítulo 1.

A discussão a respeito do déficit democrático é de suma importância, uma vez que a crise alterou de forma profunda a forma como a União Europeia tomou decisões que impactariam a vida de milhares de cidadãos. O crescente descontentamento popular com as consequências dessas medidas reacendeu preocupações a respeito da auto condução democrática da UE, que foi falha não apenas do ponto de vista da participação popular, mas também da ineficiência dos resultados políticos e da qualidade dos processos de tomada de decisão que dariam início a uma profunda e irreversível mudança na própria União Europeia.

CAPÍTULO 1

A UNIÃO EUROPEIA: DA INTEGRAÇÃO AO DÉFICIT DEMOCRÁTICO

Segundo o website oficial da União Europeia (UE), o Tratado de Lisboa (TL), assinado em 2007 e em vigor desde 2009, tinha o objetivo de tornar a União Europeia mais democrática e capaz de lidar com os desafios globais como uma *única voz*. Entretanto, quase seis anos depois, a UE enfrenta uma vasta imensidão de crises, como a financeira e a migratória, nenhuma delas tão severa quanto a mais sensível de todas: a crise de sua democracia e a constante acusação de sofrer de déficit democrático, com apenas 4% da sua população total acreditando que a democracia na UE funciona de forma satisfatória⁷.

Para entender o hodierno cenário europeu no que tange à discussão do déficit democrático, faz-se necessário revisitar a literatura acerca do tema, que se divide em dois grandes grupos: os que defendem que a UE sofre, sim, de déficit democrático, e os que, em contrapartida, acreditam que a análise é feita com parâmetros errôneos e que a UE não sofre de déficit democrático. Dessa forma, para fins de potencializar o entendimento, o capítulo abordará, num primeiro momento, a estrutura institucional da UE e suas principais instituições; posteriormente explanará sobre o processo decisório da UE para, então, analisar as correntes rivalizantes no que se refere à (in)existência de déficit democrático na União Europeia.

1.1 Intergovernamentalismo e Supranacionalismo na história da integração europeia

Diversos eventos antecederam a primeira iniciativa concreta de constituir a União Europeia, a saber, particularmente, o Congresso de Haia de 1948, que discutiu ideias de como reconstruir a devastada Europa no pós Segunda Guerra Mundial (DINAN, 2004, p. 23). Haia se destaca por ser o berço de onde já se via a primeira manifestação do debate que permearia a integração europeia durante os anos vindouros, entre intergovernamentalistas e supranacionalistas. Apesar de concordarem no objetivo geral de ter uma Europa unida, as organizações e governos presentes nesse movimento discordavam que forma essa “União” deveria ter (LAFFAN e MAZEY, 2006, p. 36). A respeito dessa duplicidade de visões, Dinan aponta que

⁷ De acordo com pesquisa elaborada pelo *Eurobarometer*. Para mais informações, acessar: http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/showchart_column.cfm?keyID=4&nationID=11,1,27,28,17,2,16,18,13,6,3,4,22,7,8,20,21,9,23,31,24,12,19,29,26,25,5,14,10,30,15,&startdate=1994.06&enddate=2009.11.

[...] a few were ardent federalists, convinced by the lessons of the recent past that relations between European states needed radical recasting. Some of the more ideological of them, notably Altiero Spinelli, saw federalism as a panacea for Europe's ills, an antidote to the evils of nationalism and the corruption of modern capitalism. His was a "big bang" approach to European Union – a conviction that a United States of Europe should immediately and irrevocably replace the existing states system. By contrast, most of those attending the congress had only a vague vision of Europe's future. Like the vast majority of Europeans, they were either indifferent to federalism or opposed to it. For them, a high degree of intra-European cooperation was desirable or even imperative, but the legitimacy and efficacy of the nation-state were not disputed (DINAN, 2004, p. 23)

A conclusão desse primeiro momento de discussão a nível europeu foi a de que, já que a ideia de transferir autoridade para uma esfera nacional não seria tão bem aceita, seria preciso continuar com o diálogo de toda forma. E foi o que aconteceu na ainda devastada Europa.

Recém saída de duas grandes guerras, as nações europeias não poderiam lidar com a possibilidade de mais um conflito bélico; assim, era necessário tornar a guerra em algo financeiramente inviável e controlar um gigante chamado Alemanha. A discussão a respeito de qual desenho institucional a recém criada Comunidade deveria adotar absorveu toda essa querela: se intergovernamentalismo ou supranacionalismo, referido como federalismo Europeu – representado nos chamados pais fundadores da União: Robert Schuman⁸ e Jean Monet⁹.

As diversas CIG que ocorreram nas décadas seguintes refletiriam essa falta de consenso e apontaram uma importante característica da integração europeia: em nenhum momento da sua história houve uma única dinâmica regulando-a e nada é feito de uma única vez (LAFFAN e MAZEY, 2006). Houve períodos de predomínio de uma abordagem intergovernamentalista da integração alternados por períodos de uma visão mais supranacional. A seguir, abordaremos de forma breve os principais tratados da UE, que exemplificam como o supranacionalismo e o intergovernamentalismo foram diferentemente evocados na história da integração europeia. Para mais detalhes quanto às mudanças trazidas e às características de cada Tratado constitucional, ver Anexo A.

1.1.1 Do Carvão e do Aço a Lisboa

Em 1951 foi criada a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) por meio da assinatura do Tratado de Paris, entre Alemanha Ocidental, França, Itália e os países do Benelux – Bélgica, Holanda e Luxemburgo, que só entraria em vigor em Fevereiro de 1953.

⁸ Apesar do sobrenome alemão, Schuman era o Ministro francês para Negócios Estrangeiros.

⁹ À época, consultor de alto nível do governo francês.

Esse primeiro passo para a integração objetivava a submissão da produção de carvão e aço desses países a um órgão executivo comum, a Alta Autoridade (MEDEIROS e CAMPOS, 2009), e foi pioneiro por apresentar a primeira tentativa na busca pelo interesse comunitário – o chamado *acquis communautaire*¹⁰ – com um desenho institucional distinto das demais organizações internacionais existentes.

O Tratado de Roma foi assinado em 1957, tinha como objetivo instituir a Comunidade Europeia, que abrangia a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (CEEA ou Euratom). Roma marcou o início da predominância da lógica de cooperação, uma vez que estabeleceu instituições tais como a Comissão, o Conselho, o Parlamento, a Corte de Justiça e o Comitê Econômico e Social. Os executivos das comunidades que formavam a Comunidade Europeia só se unificariam oito anos depois,

coincidindo com o início da predominância da lógica da cooperação – ancorada na tomada de decisão por consenso e instituições intergovernamentais – sobre a *lógica da integração* – calcada na decisão por *maioria qualificada e instituições supranacionais* (QUERMONNE, 2001 *apud* MEDEIROS e CAMPOS, 2009, p. 31, grifo nosso).

Juridicamente, a lógica de integração deveria entrar em vigor a partir de 1966. Entretanto, em 1965, o então presidente francês Charles de Gaulle se opôs a essa decisão de forma unilateral e a lógica da integração só passa a ser utilizada em último recurso (*idem*)¹¹.

Assinado em 1986 e ratificado em 1987, o Ato Único Europeu veio para revitalizar a Comunidade Europeia e tentar estabelecer um equilíbrio entre as lógicas de integração e cooperação. O seu principal objetivo era completar o Mercado Único Europeu, por meio do estabelecimento do Mercado Comum até 1993 e da União Econômica e Monetária. Dentre as principais contribuições do Ato estão a extensão do uso da maioria qualificada no Conselho de Ministros e, principalmente, o fortalecimento do papel do Parlamento Europeu, que agora atuaria sob o mecanismo de cooperação, abandonando a atuação meramente consultiva de outrora (DINAN, 2004; LAFFAN e MAZEY, 2006).

O ano de 1992 foi marcado pelo estabelecimento do Tratado de Maastricht, talvez o mais importante na história do bloco, também conhecido como o Tratado da União Europeia,

¹⁰ O termo *acquis communautaire*, do latim, significa “acervo comunitário” e designa tudo aquilo que é alcançado no nível comunitário (ou supranacional) como, por exemplo, a legislação, os tratados europeus e jurisprudência do Corte de Justiça. Todo país que faz – ou que quer fazer – parte da UE tem que se comprometer com o cumprimento do *acquis*.

¹¹ O antagonismo de De Gaulle à lógica supranacional culminou no que ficou conhecido como *the empty chair crisis*, que levou à assinatura do Compromisso de Luxemburgo de Janeiro de 1966. O Compromisso garantia a um dos Estados membros o direito de vetar uma decisão do Conselho sob a justificativa de que ela poderia prejudicar seus interesses nacionais (LAFFAN e MAZEY, 2006)

que renomeou as então Comunidades Europeias para União Europeia. O Tratado estabeleceu o processo de *co-decisão* entre o Parlamento e o Conselho, fortalecendo, assim, o papel legislativo do primeiro, que passaria a ter poder de veto em determinadas questões; instaurou também o Comitê das Regiões, e o princípio da subsidiariedade¹². Além disso, Maastricht foi também responsável pela criação da estrutura em pilares da UE¹³ e adicionou “duas novas áreas de atuação ao já estabelecido ‘ pilar comunitário’: a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a Cooperação Policial e Judicial” (D’ARCY, 2002, p. 36 *apud* MEDEIROS e CAMPOS, 2009, p. 32).

Em 1997, mais uma CIG é realizada, culminando na assinatura do Tratado de Amsterdam, que contou com reforma política e institucional limitadas. O Tratado trouxe, novamente, a extensão da maioria qualificada, a limitação do número de membros do Parlamento a 700 e, mais importante, o fortalecimento do papel do Parlamento, propiciando a inédita expansão da aplicabilidade do mecanismo de co-decisão aplicado até então (DINAN, 2004). Além disso, Amsterdam torna possível que o Conselho Europeu suspenda “direitos de qualquer Estado membro se, por ventura, constata-se a violação das disposições previamente aprovadas no âmbito comunitário” (MEDEIROS e CAMPOS, 2009, p. 32). Segundo Medeiros e Campos (2009), esse novo mecanismo dava indícios de que, talvez, houvesse interesse em fortalecer a tomada de decisão supranacional na UE.

O Tratado de Nice, de 2001, vem resolver os chamados *Amsterdam leftovers* – aquilo que o Tratado anterior não conseguiu, e trouxe reformas institucionais limitadas. Dentre estas destacam-se estão, mais uma vez, a extensão do uso da maioria qualificada no Conselho de

¹² Segundo o Portal da União Europeia (EUR-Lex), “o princípio da subsidiariedade visa determinar o nível de intervenção mais pertinente nos domínios de competências partilhadas entre a UE e os países da UE. Pode ser uma ação a nível europeu, nacional ou local. Em todo o caso, a UE só pode intervir se estiver em condições de agir de forma mais eficaz do que os países da UE nos seus respetivos níveis nacional ou local. O Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade menciona três critérios que visam confirmar ou não a oportunidade de uma intervenção a nível da UE: (1) a ação contém aspetos transnacionais que não podem ser solucionados pelos países da UE?; (2) uma ação nacional ou a ausência de ação seriam contrárias às exigências do Tratado? (3) a ação a nível UE traduz-se em benefícios óbvios? O princípio da subsidiariedade visa igualmente aproximar a UE dos seus cidadãos, assegurando que uma ação seja executada a nível europeu quando necessário. No entanto, o princípio da subsidiariedade não significa que uma ação deve ser sempre executada a um nível mais próximo do cidadão” (EUR-LEX, 2015).

¹³ Os pilares compunham a arquitetura institucional da UE, sendo divididos em três diferentes esferas: a primeira de cunho comunitário e outras duas com características intergovernamentais. O primeiro pilar, o econômico, abrangia as Comunidades Europeias que, por sua vez, abrangiam a Comunidade Econômica e a Euratom, e referia-se às políticas integradas, tais como a União Monetária, o Mercado Interno e a Política Agrícola Comum (PAC). O segundo, intergovernamental e político, envolvia a Política Externa e de Segurança Comum (PESC). Já o terceiro, também intergovernamental e político, abrangia a Cooperação Policial e Judicial Penal (CPJP). É cabível mencionar que este terceiro pilar era inicialmente nomeado o pilar de Justiça e Assuntos Internos (JAI). A mudança ocorreu uma vez que o Tratado de Amsterdam transferiu a responsabilidade pelo livre movimento de pessoas do JAI para o pilar das Comunidades Europeias. Assim, o JAI foi renomeado para CPJP, uma vez que abrangia apenas questões de matéria penal e policial. O Tratado de Lisboa, em 2009, aboliu a noção dos pilares.

Ministros, o ajuste da configuração dos votos (o que modificou a representatividade de cada membro), a mudança na composição da Comissão, que a partir de então, contaria apenas com um comissário por membro até 2007, e o aumento das cadeiras do Parlamento para 732 (DINAN, 2004; MEDEIROS e CAMPOS, 2009; NUGENT, 2010).

A CIG realizada em Roma, no ano de 2003, objetivava delinear e adotar a versão final da primeira Constituição Europeia, finalmente assinada em 2004, após diversas alterações solicitadas pelos Estados-membros. O Tratado Constitucional determinava a eleição de um presidente para o Conselho de Ministros, a eleição para o presidente da Comissão e estabelecia a posição conjunta do Conselho e da Comissão de Ministro para Negócios Estrangeiros da UE (DINAN, 2004, p. 332). Apesar de assinada, a Constituição não chegou a entrar em vigor, em decorrência dos referendos negativos na França e na Holanda, relutantes em concordar com o grau de integração por ele proposto.

Em 2007 foi assinado o Tratado de Lisboa¹⁴, maior marco institucional da UE até os dias de hoje, que só entraria em vigor em 2009. O Tratado, que tinha como objetivo aprofundar a integração, removeu todas as referências simbólicas (bandeira, hino, entre outros) contidas na Constituição não aprovada, substituiu a palavra “Comunidade” por “União” em todos os artigos e removeu a estrutura em pilares criada em Maastricht. Lisboa aprofundou o processo de co-decisão entre Parlamento Europeu e Conselho de Ministros e passou a denominá-lo de processo legislativo ordinário; criou os cargos de Alto Representante da União Para Negócios Estrangeiros e o de Presidente do Conselho Europeu, visando dar mais coesão à atuação externa da União e ampliou as bases legais para o uso do voto por meio de maioria qualificada, o que representou um interesse em supranacionalizar a tomada de decisão.

Ao vislumbrar a evolução histórica por meio dos tratados constitucionais da UE, é possível perceber a variação na forma e na intensidade da integração demonstradas em cada Conferência Intergovernamental que, por sua vez, culminou na assinatura de um dos Tratados. A esse respeito, Laffan e Mazey (2006) atestam que

The founding Treaties of the European communities represented an ambiguous compromise between intergovernmentalists and European federalists involved in the post-war debate on European cooperation. The institutional arrangement created by the founding Treaties reflected this ambiguity. On the one hand, the European Commission and the European Court of Justice provided for a supranational European executive and legal authority. On the other hand, national governments, represented in the Community's Council of Ministers, enjoyed important legislative

¹⁴ Dada a importância das modificações trazidas pelo Tratado de Lisboa, foi elaborada uma tabela com informações complementares a respeito delas. Ver Anexo B.

and executive powers with regard to the adoption and implementation of EC laws and policies (LAFFAN e MAZEY, 2006, p. 32)

Essa variação na predominância de uma as abordagens teóricas, segundo Pollack (2015), também era influenciada pelo *momentum* e pelo grau de integração esperado pelos tomadores de decisão, especialmente pelos Estados membros mais poderosos. A respeito disso, é interessante apontar que

[w]hen the integration process was going well, as during the 1950s and early 1960s, neo-functionalists and other theorists sought to explain the process whereby European integration proceeded from modest beginnings to something broader and more ambitious. When things seemed to be going badly, as from the 1960s until the early 1980s, intergovernmentalists and others sought to explain why the integration process had not proceeded as smoothly as its founders had hoped (POLLACK, 2015, p. 14)

É importante pontuar que o arcabouço teórico explicativo da integração europeia é extenso e deveras complexo para ser abordado em sua totalidade nessa dissertação. Do realismo clássico ao construtivismo, passando pelas perspectivas sociológicas sobre a Europa, muito foi estudado e o debate continua aberto e em constante atualização (POLLACK, 2012; HIX e HØLLAND, 2011; WALLACE, POLLACK e YOUNG, 2015). Para fins de contextualização e com o objetivo de melhor responder à pergunta inicial aqui delineada, essa dissertação estudará a dinâmica das duas vertentes teóricas já acima mencionadas - o supranacionalismo e o intergovernamentalismo¹⁵ - que compartilham o mesmo método de pesquisa para analisar a realidade europeia: ambas fazem uso de premissas teóricas para gerar proposições que, depois, são testadas empiricamente (HIX e HØLLAND, 2011) e embasam as duas correntes que analisam a questão do déficit democrático na União Europeia, objeto de estudo desse trabalho.

1.1.2 Supranacionalismo e Intergovernamentalismo

O processo que transformou as Comunidades Europeias na União Europeia foi uma das mais incríveis metamorfoses políticas dos últimos tempos. De Paris a Lisboa, a Europa saiu de uma grande Guerra para um mercado comum, com moeda única e mecanismos supranacionais de deliberação (SANDHOLTZ e STONE SWEET, 2012). Essa gradual evolução é foco de análise e encontra explicação na teoria neofuncionalista de Ernst Haas,

¹⁵ Faz-se necessário pontuar que essas duas correntes são, na verdade, termos *umbrella* para se referir a várias vertentes teóricas que compartilham algumas premissas comuns. Por isso, não há um supranacionalismo, há *supranacionalismos*. O mesmo acontece com o intergovernamentalismo, que se ramifica em diversas correntes, a exemplo do *intergovernamentalismo liberal* de Andrew Moravcsik (1993). O importante é perceber que todas possuem premissas comuns, que serão brevemente abordadas nessa seção.

que está dentro do arcabouço macro da vertente supranacionalista da análise da integração europeia.

O neofuncionalismo postulava sobre um processo de *spill over* funcional, em que a decisão inicial dos Estados membros da UE em coordenar políticas comuns para o carvão e o aço, sob a autoridade de instituições centrais, criaria pressão para estender a autoridade dessa instituição para outras áreas de atuação (POLLACK, 2015). Segundo essa visão, os Estados membros têm objetivos a curto prazo (por exemplo, preocupam-se com as próximas eleições) e não possuem informações satisfatórias quanto às consequências que a delegação de poderes, a longo prazo, pode gerar. A esse respeito, Pollack (2015) afirma que, a “[...] sectoral integration would produce the unintended and unforeseen consequence of promoting further integration in additional issue areas” (p. 15), ou seja, os resultados das políticas da UE podem, e são, muitas vezes, distintos das intenções originais dos governos dos Estados membros da UE.

Na visão da supranacionalista, as instituições europeias não são meros agentes dos governos nacionais e estes, nem sempre, conseguem tudo o que querem no nível europeu. Muito pelo contrário, instituições supranacionais como a Comissão, o Parlamento e a Corte de Justiça têm interesses próprios, preferências políticas, recursos e poder, podendo também ser influenciadas por grupos de interesse da sociedade civil (HIX e HØYLAND, 2011). Esses interesses das instituições podem vir a ser diametralmente opostos à intenção inicial dos governos nacionais dos EM, uma vez que “[...] the supranational politics approach predicts that a range of factors produce ‘unintended consequences’ from the delegation of powers to the EU institutions or from the adoption of new policies at the European level” (HIX e HØYLAND, 2011, p. 18). Seguindo a premissa institucionalista da escolha racional, o supranacionalismo acredita que as instituições importam sim e que as regras que governam a tomada decisão na UE moldam os seus resultados políticos (*idem*).

Segundo Pollack (2015), a contribuição mais importante dos neofuncionalistas para o estudo da integração europeia foi a conceitualização do chamado *método comunitário* de elaboração de políticas na UE. Esse método, segundo Webb (1977 *apud* POLLACK, 2015), via a tomada de decisão da então Comunidade Europeia como um processo coordenado pela Comissão, órgão supranacional, que apresentava deliberações aos representantes dos EM no Conselho de Ministros. Esse método caracterizou a tomada de decisão europeia entre 1958 e 1963, período em que políticas importantes como a Política Agrícola Comum e a União Aduaneira eram decididos.

Esse cenário sofreria uma alteração no ano de 1965, quando

Charles de Gaulle, the French president, had precipitated the so-called ‘Luxemburg crisis’, insisting on the importance of state sovereignty and arguably violating the implicit procedural code of the Community method. The EEC, which had been scheduled to move to extensive qualified majority voting (QMV) in 1966, continued to take most decisions de facto by unanimity, the Commission emerged weakened from its confrontation with de Gaulle, and the nation-state appeared to have reasserted itself. These tendencies were reinforced, moreover, by developments in the 1970s, when the intergovernmental aspects of the Community were strengthened by the creation in 1974 of the European Council, a regular summit meeting of EU heads of state and government (POLLACK, 2015, p. 15 e 16)

Acerca disso, William Wallace (1988 *apud* POLLACK, 2012) acreditava que “the success of the neo-functional approach depended upon national governments not noticing – in effect – the gradual draining away of their lifeblood to Brussels”. Assim, os fatos acima relatados fizeram surgir na Comunidade Europeia uma faísca de suspeição em relação ao ritmo que o projeto levava. O *status quo* da integração europeia em meados da década de 1960 propiciou o fortalecimento do olhar intergovernamentalista sobre a questão.

Os eventos desse período ressuscitaram a importância dos Estados como atores prontos a limitar a transferência de poder dos EM para esferas supranacionais de deliberação (POLLACK, 2012). Seguindo essa linha, Stanley Hoffman (1966 *apud* POLLACK, 2015) rebateu o pensamento de que o Estado nação estaria obsoleto e afirmou que, na verdade, ele estava obstinado; obstinado a se manter firme enquanto ator internacional. Conforme supracitado, a situação de De Gaulle aliada à entrada de Estados tradicionalmente céticos em 1973 (Reino Unido, Dinamarca e Irlanda) mostrou que os EM resistiriam à gradual transferência de soberania para a Comunidade e suas instituições.

O intergovernamentalismo defende que a política da UE é dominada pelos governos dos seus Estados membros, no geral, e pelos governos dos chamados *big states* em particular (HIX e HØYLAND, 2011). Diferentemente da vertente supranacionalista, aqui se entende que os governos dos EM têm referências claras e assertivas acerca do que eles querem atingir no nível europeu a respeito de cada uma das áreas de competência – exclusiva ou compartilhada – da UE.

Segundo Hix e Høyland (2011), uma importante premissa dessa vertente é a de que os EM são bastante cuidadosos com o que eles delegam às três instituições supranacionais da UE - Comissão, Parlamento e Corte de Justiça - e que essa delegação ocorre apenas para aumentar os interesses coletivos dos governos nacionais. Para o intergovernamentalismo, ao invés de uma consequência natural e quase que involuntária, o processo de *delegação* de autoridade

para a UE é um processo consciente e cuidadoso, e as instituições são, na verdade, *agentes* dos governos que a empoderam, e não atores independentes e com vontades próprias¹⁶.

1.2 Estrutura Institucional

Da proposta de uma reorganização federal da Europa por A. Spinelli, em 1941, e do Congresso de Haia de 1948, passando pela formação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e por diversos tratados constitutivos, um longo e complexo caminho foi percorrido para formar o que hoje é a União Europeia (DINAN, 2004; NUNES JÚNIOR, 2011). De Paris a Lisboa, respectivamente o primeiro e o último Tratados do bloco, igualmente complexa foi a evolução do processo de tomada de decisão no âmbito da UE. Para compreendê-lo é necessário, em primeiro lugar, apontar que “a UE é comumente considerada como um caso *sui generis*, uma invenção política, um projeto de unificação incompleto e que ainda não se tem certeza se será finalizado e, mais, se isso é o desejado pelos seus membros” (MEDEIROS e CAMPOS, 2009, p. 30 e 31). Em segundo lugar,

A definição da União Europeia, não como um Estado, mas como um sistema político *sui generis*, todavia, não significa que a política na União Europeia seja substancialmente diferente da praticada pelos governos dos Estados nacionais com sistema democrático; nem que não deva ser buscada uma forma mais democrática da condução de suas políticas (MUNERATTI, 2014, p. 42)

Em consonância com esse caráter próprio, o processo decisório da UE é caracterizado pela fragmentação do seu sistema, com mecanismos complexos estabelecidos entre as instituições envolvidas e diversos procedimentos (MEDEIROS e CAMPOS, 2009). Dito isso, a compreensão do modelo decisório hodierno adotado pela UE passa, irremediavelmente, pelo entendimento do seu quadro institucional.

A União Europeia é composta por diversas instituições, sendo as oficiais: a Comissão Europeia; o Conselho da União Europeia, também conhecido como Conselho de Ministros¹⁷; o Parlamento Europeu (PE); o Tribunal de Justiça da União Europeia, o Tribunal de Contas, o Provedor de Justiça Europeu e, por fim, a Autoridade Europeia para Proteção de Dados

¹⁶ Para mais detalhes a respeito de como esses dois modelos de *policy making* atuam na UE, ver Pollack (2015), Nugent (2010) e o Anexo C.

¹⁷ É importante esclarecer a diferença entre o Conselho da União Europeia, ou Conselho de Ministros, e o Conselho Europeu. O último, embora de extrema importância na definição da agenda política da UE, não desfruta de poder legislativo. O primeiro, por sua vez, é parte fundamental do processo decisório do bloco, exercendo importante função legislativa. O Conselho Europeu é formado pelos chefes de Estado e Governo dos estados membros da UE e define as prioridades da União enquanto bloco.

(MEDEIROS e CAMPOS, 2009). Acerca do seu enquadramento institucional, o Portal da União Europeia¹⁸ o define como único, e atesta que

- as grandes prioridades da UE são definidas pelo *Conselho Europeu*, que reúne dirigentes nacionais e da UE;
- os eurodeputados representam os cidadãos europeus no *Parlamento Europeu* e são por eles diretamente eleitos;
- os interesses da UE no seu conjunto são defendidos pela *Comissão Europeia*, cujos membros são designados pelos governos nacionais;
- os países defendem seus próprios interesses nacionais no *Conselho da União Europeia* (UNIÃO EUROPEIA, 2015, grifo no original)

O presente estudo focará sua análise naquelas que constituem o chamado *triângulo institucional* da UE - a saber, a Comissão, o Parlamento e o Conselho de Ministros - uma vez que elas são as protagonistas da tomada de decisão europeia; no Conselho Europeu, órgão definidor das orientações políticas da UE; e no Banco Central Europeu (BCE), instituição chave na compreensão dos desdobramentos da crise da Zona do Euro.

1.2.1 O Conselho Europeu

Estabelecido em 1974, na Cúpula de Chefes de Estado e de Governo em Paris, o Conselho Europeu foi a primeira instituição de caráter comunitário da UE e representa os seus Estados membros (NUNES JÚNIOR, 2011). Ele é responsável pela definição das prioridades estratégicas da UE e é composto pelos Chefes de Estado e Governo de todos os 28 estados membros, pelo Presidente da Comissão e pelo seu próprio Presidente, que, de acordo com o Tratado de Lisboa, não pode ser um dos Chefes de Estado ou Governo de um dos membros. O Alto Representante para Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança também participa das reuniões do Conselho, que ocorrem, pelo menos, quatro vezes ao ano com o intuito de estabelecer o caminho a ser seguido pela UE.

O Conselho é o único órgão da UE que ainda decide por consenso, o que expressa o caráter intergovernamental da sua decisão. Isso demonstra, segundo Muneratti (2014), que as orientações e prioridades da UE são, na verdade, debatidas no nível dos seus Estados membros, uma vez que não conta com representantes verdadeiramente *europeus*, ou seja, diretamente eleitos no âmbito europeu. Atualmente, é presidido pelo polonês Donald Tusk (2014-2017).

¹⁸ Disponível em: <http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_pt.htm>.

1.2.2 Conselho de Ministros

O Conselho da União Europeia, também chamado de Conselho de Ministros ou apenas de Conselho, é o tradicional órgão legislativo e o centro do processo decisório da UE (NUGENT, 2010, p.139). Composto por 28 membros – 1 ministro do governo nacional de cada Estado-membro, o Conselho coordena as políticas econômicas do bloco e desempenha um papel fundamental na política externa e de segurança. Os ministros nacionais que participam das reuniões do Conselho são indicados conforme a pauta a ser discutida na ordem de trabalho; essa é a chamada “configuração do Conselho” (COMISSÃO EUROPEIA, 2014). Se a reunião tiver como objetivo discutir questões ambientais, participarão da reunião todos os Ministros do Meio ambiente dos Estados membros e tem-se, então, o “Conselho do Ambiente”.

Desde a vigência do Tratado de Lisboa (2009), “existe uma presidência materializada por meio do Conselho, ou seja, um mesmo representante exerce função em nome do Conselho e da União” (MEDEIROS e CAMPOS, 2009, p. 34); essa presidência é rotativa, e os Estados-membros se alternam a cada seis meses. Cabe ressaltar, aqui, que essa presidência é distinta da presidência do Conselho Europeu.

Segundo publicação da Comissão Europeia, o Conselho possui cinco responsabilidades essenciais, a saber

1. Aprovar a legislação europeia. Na maioria dos domínios, legisla em conjunto com o Parlamento Europeu;
2. Coordenar as políticas dos Estados-membros, por exemplo no plano econômico;
3. Definir a Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia, com base em diretrizes fixadas pelo Conselho Europeu;
4. Celebrar acordos internacionais entre a UE e um ou mais estados ou organizações internacionais;
5. Adotar, conjuntamente com o Parlamento Europeu, o orçamento da União Europeia (COMISSÃO EUROPEIA, 2014, p. 15).

O Conselho delibera via maioria qualificada¹⁹, que a partir de 2014 passou a se chamar *votação por dupla maioria*. Isso significa que, para serem adotadas pelo Conselho, as propostas necessitam não apenas da maioria de votos dos Estados membros (55%), mas de uma maioria que corresponda, pelo menos, a 65% da população total da UE. Em contrapartida, para que uma decisão seja vetada, é preciso que, no mínimo, quatro países se oponham e representem, pelo menos, 35% da população total.

¹⁹ Exceto em casos específicos, como o de domínio fiscal e política externa, cujas votações se dão por unanimidade.

1.2.3 Comissão Europeia

Órgão executivo da UE, a Comissão é projetada para representar, independentemente, os interesses da União Europeia como um todo. Ela propõe legislação, políticas e programas de ação e tem função executiva, uma vez que é responsável por aplicar as decisões tomadas pelo Conselho e pelo Parlamento. Apesar de ser a única instituição com o poder de iniciar propostas, a Comissão responde politicamente ao PE, que tem o poder de “demitir”, mediante a adoção de uma moção de censura (COMISSÃO EUROPEIA, 2014). Dentre suas funções, destacam-se as seguintes: (a) apresentar propostas legislativas ao Parlamento e ao Conselho; (b) gerir e executar as políticas e o orçamento da UE; (c) garantir a aplicação da legislação europeia (em conjunto com o Tribunal de Justiça); (d) representar a UE internacionalmente (COMISSÃO EUROPEIA, 2014).

A Comissão é formada por políticos indicados pelos governos, os chamados *commissioners*, e, eventualmente, aprovados pelo PE. A cada cinco anos, seis meses antes das eleições para o Parlamento, surge uma nova Comissão. O procedimento ocorre da seguinte maneira: os governos dos 28 Estados membros, deliberando no Conselho Europeu, devem propor um novo presidente para a Comissão, que deve ser aprovado pelo PE; posteriormente, o Presidente eleito escolhe os outros membros da Comissão, em deliberação conjunta com os Estados membros. Os comissários eleitos deverão sugerir “um direcionamento pelo bem comunitário e desprendimento das questões nacionais de seus respectivos países de origem” (MEDEIROS e CAMPOS, 2009, p. 35), refletindo o caráter totalmente independente no interesse geral da Comunidade, como especificado no art. 213 do Tratado da União Europeia. A Comissão é presidida, atualmente, pelo luxemburguês Jean-Claude Juncker (2014-2019).

1.2.4 O Parlamento Europeu

O Parlamento Europeu, por sua vez, é uma instituição europeia eleita diretamente desde 1979, por meio de sufrágio universal, que representa os cidadãos dos Estados-membros. Atualmente, conta com 751 *eurodeputados* que possuem mandato de 5 anos. Esses deputados são repartidos com base na quota-parte de cada Estado membro na população total da UE.

Presidido atualmente pelo alemão Martin Schulz (2014-2017), esse órgão possui três funções principais: (a) legislar e aprovar legislação em pé de igualdade com o Conselho; (b) exercer controle democrático sobre todas as outras instituições da UE, em especial a

Comissão, uma vez que tem poder de aprovar ou desaprovar a nomeação do seu Presidente; e, por fim, (c) desfruta de poderes orçamentários, podendo influenciar nas despesas da União, aprovando-as ou não. O Presidente do PE, eleito a cada dois anos e meio, representa o PE junto às outras instituições e, juntamente com o presidente do Conselho, assina os atos legislativos após sua adoção (COMISSÃO EUROPEIA, 2014).

Apesar do poder propositivo da União residir na Comissão, desde 2009, com a entrada em vigência do Tratado de Lisboa, o Parlamento pode solicitar à Comissão a propositura da legislação, e esta deve informar ao PE, em caso negativo, as razões pelas quais o pedido não será adotado (SIEBERSON, 2008). O PE, enquanto única instituição diretamente eleita pelos cidadãos, divide a função legislativa com o Conselho, mediante proposta da Comissão, órgão executivo. Para Nunes Júnior, surge, aqui, um paradoxo, uma vez que o Parlamento Europeu, enquanto

(...) o único órgão eleito pelo voto popular, universal e direto, não possui os mesmos poderes de legislar dos Parlamentos nacionais, encontrando-se destituído de capacidade decisória plena, à medida que divide funções legislativas com o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia (a esta, aliás, é reservada a iniciativa legislativa) (NUNES JUNIOR, 2011, p. 26).

Esse descompasso no processo decisório europeu configura o chamado déficit democrático da União, objeto de estudo da presente pesquisa, uma vez que, segundo alguns autores (FØLLESDAL e HIX, 2006), o Parlamento não possui poder decisório pleno, apesar de direta e democraticamente eleito pelos cidadãos.

1.2.5 O Banco Central Europeu

Criado em 1998, juntamente com o Euro, o BCE tem a função de gerir a política monetária na Zona do Euro. Ele trabalha com os Bancos Centrais dos Estados membros da UE e coordena a cooperação entre os 19 bancos centrais da ZdE, denominada de Eurosistema, que está inserido no Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC). O principal objetivo do BCE é manter a estabilidade dos preços, controlando a inflação, e garantir a estabilidade do sistema financeiro (UNIÃO EUROPEIA, 2014).

De acordo com o Tratado de Lisboa, em seu artigo 127, outras competências do SEBC e do BCE, mais especificamente, são “[...] define and implement the monetary policy of the Union”, ‘to hold and manage the official foreign reserves of the Member States’ and ‘to promote the smooth operation of payment systems’” (NUGENT, 2010, p. 238).

O BCE possui personalidade jurídica própria e é uma instituição completamente independente, não recebendo quaisquer instruções das demais instituições da UE ou de governos nacionais. Segundo o Tratado de Lisboa (2009), suas atividades são controladas por meio de um relatório de atividades enviado ao Conselho Europeu, ao Conselho de Ministros e ao Parlamento.

A seguir, trataremos do processo legislativo ordinário, mecanismo atualmente utilizado pela UE para adoção de medidas e legislações.

1.3 Processo decisório – como uma decisão é tomada no âmbito europeu?

O Tratado de Lisboa, em vigor desde 2009, modificou o processo decisório da UE, ao aumentar as competências legislativas do Parlamento e aprofundar o mecanismo de co-decisão entre o Parlamento e o Conselho de Ministros, que a partir de então passaria ser chamado de *processo legislativo ordinário* (ver Anexo D), conforme o art. 294 do Tratado de Funcionamento da União Europeia²⁰. Estabelecido em 1992 em Maastricht, o mecanismo substituiu o processo de cooperação estabelecido pelo Ato Único Europeu, de 1986, e veio, ao longo dos anos e dos tratados, ganhando cada vez mais força, dotando, assim, o PE de poderes legislativos equivalentes aos do Conselho. Nas palavras de Campbell (2009), o Tratado de Lisboa garantiu que o Parlamento estivesse situado em pé de igualdade – *equal footing*, no jargão europeu – com o Conselho de Ministros no processo legislativo da UE (CAMPBELL, 2009, p. 13).

Os Tratados vigentes até então permitiam que o Parlamento legislasse via co-decisão, aprovando a legislação antes que a mesma fosse sancionada, ou *via* cooperação, através da qual o Parlamento era meramente consultado. Lisboa elimina de uma vez por todas o uso do mecanismo de cooperação e transforma a co-decisão no procedimento legislativo ordinário²¹ (*idem*). O aprofundamento da co-decisão está intimamente ligado a uma das principais modificações proporcionadas pelo novo Tratado: a significativa mudança na importância do papel do Parlamento Europeu no processo decisório da UE. Assim, o art. 294 do Tratado detalha o funcionamento do mecanismo, elucidando de que maneira uma decisão é tomada no bloco, sendo esta subdividida em três tipos: (a) primeira leitura, (b) segunda leitura e (c) terceira leitura, conforme demonstra a figura a seguir.

²⁰ Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12007L/TXT&from=PT>>.

²¹ É importante apontar que, apesar de tal mudança, grande parte das decisões já eram tomadas por meio do mecanismo de co-decisão. Assim, a eliminação da cooperação aplicou-se, apenas, a áreas específicas, como segurança e justiça, por exemplo.

Em primeiro lugar, antes de apresentar uma proposta de ação, a Comissão convida governos, empresas, entidades da sociedade civil e cidadãos a emitirem pareceres sobre a causa a ser debatida. Os referidos pareceres podem auxiliar no preparo da proposta a ser enviada ao Conselho e ao Parlamento, que pode ter sido solicitada pelo Conselho de Ministros, pelo Conselho Europeu, pelo Parlamento, pelos cidadãos ou pela própria Comissão (COMISSÃO EUROPEIA, 2014). Posteriormente, a Comissão apresenta uma proposta ao Parlamento e ao Conselho, que procederão à leitura e discussão da proposta apresentada (MEDEIROS e CAMPOS, 2009). O Conselho, após o parecer do Parlamento, delibera por maioria qualificada, incorporando as emendas sugeridas pelo parecer, adotando, por fim, a proposta em primeira leitura.

Se, por ventura, o Conselho não aprovar as emendas propostas pelo PE, ele pode elaborar uma proposta comum e notificar à Comissão e ao Parlamento. Esse último tem um prazo de três meses para aprovar a sugestão do Conselho de Ministros e, caso não o faça, pode vetá-la integralmente pela maioria absoluta dos membros do parlamento europeu (MPE). Ainda dentro desse prazo, o Parlamento pode “emendar a proposta comum do Conselho e reencaminhá-la à este e à Comissão, caracterizando o processo como uma segunda leitura da proposta inicial” (MEDEIROS e CAMPOS, 2009, p. 36). Dessa maneira, um novo parecer é preparado pela Comissão; ele será deliberado pelo Conselho que, aprovando a segunda proposta do Parlamento, faz com que a medida seja aceita.

Por fim, em caso de parecer não favorável da Comissão, o Conselho o avaliará por unanimidade. Se, por ventura, o Conselho não aprovar as medidas do PE da segunda leitura da proposta inicial, há a possibilidade de os presidentes do Conselho e do Parlamento convocarem o Comitê de Conciliação (MEDEIROS e CAMPOS, 2009; COMISSÃO EUROPEIA, 2014). Esse Comitê é uma das novidades trazidas por Lisboa, que tem por finalidade reconciliar as posições do Parlamento e do Conselho (DEVUYST, 2008).

O Comitê é formado por um número equivalente de representantes de ambas as instituições, além de contar com o apoio da Comissão. Seu objetivo maior é formular uma terceira proposta – a chamada terceira leitura, descrita no art. 294 – que harmonize os interesses das instituições, para que ela seja, então, levada de volta ao Conselho e ao Parlamento afim de concretizar a adoção enquanto ato legislativo. Por fim, o PE – por meio de maioria absoluta - e o Conselho – por meio de maioria qualificada – analisam a nova proposta e decidem se a mesma será ou não adotada. Importante destacar que, pelo menos metade do número total de Estados membros, representando dois terços da população total da UE, deve votar favoravelmente à proposição.

Como elucidado acima, a adoção definitiva do mecanismo de co-decisão implicou um aumento no poder do Parlamento Europeu que, agora, atua em pé de igualdade com o Conselho e pode vetar decisões que considere necessárias. Todavia, diferentemente dos Parlamentos dos Estados membros, o PE não tem o direito de iniciar legislações, razão pela qual, segundo Campbell (2009), a instituição é constantemente apontada como legislativamente fraca.

1.4 Déficit democrático na União Europeia

No decorrer do longo caminho que culminou na consolidação do que hoje é conhecido como União Europeia (UE), a democracia ocupou lugar central nas conferências e permeou as políticas adotadas. O art. 10 do Tratado de Lisboa²² atesta que a União deve estar fundada em princípios de democracia representativa²³. Além disso, a jornada rumo à entrada no que atualmente é conhecida como a mais bem sucedida iniciativa de integração regional do mundo, baseia-se no cumprimento de dois pressupostos básicos: o primeiro, e mais óbvio, é que o solicitante seja um país europeu; o segundo, que ele seja *democrático* (AZMAN, 2011). Em suma, não apenas o termo democracia, repetida e exaustivamente evocado pelos *eurocratas*²⁴, é imprescindível para a UE; o exercício e a consolidação democrática são prioridades incontestes.

Paradoxalmente, as últimas três décadas testemunharam um aumento significativo nas acusações de que a UE não seria democrática, tampouco legítima. Segundo Höreth (1998), as questões relativas à alegada falha na legitimidade democrática da União ganharam mais força após o Ato Único Europeu, de 1986, e, principalmente, após a assinatura do Tratado de Maastricht, de 1992, que, além de estabelecer a UE, expandiu o seu escopo de atuação para questões monetárias, de política externa e de segurança interna, áreas até então tratadas no seio de cada Estado membro, sob o cuidadoso olhar dos Parlamentos nacionais (AZMAN, 2011; MICOSSI, 2008). Pesquisas realizadas pelo *Eurobarometer*²⁵ refletem o

²² Disponível em: <http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/consolidated_versions_of_the_treaty_on_european_union_2012/consolidated_versions_of_the_treaty_on_european_union_2012_pt.pdf>

²³ O Tratado especifica, ainda, os três canais através dos quais os cidadãos europeus são representados no âmbito propriamente *européu*: (a) diretamente, por meio do Parlamento Europeu (PE), (b) indiretamente por seus Chefes de Estado e Governo no Conselho Europeu e por seus Ministros no Conselho da UE e, ainda, (c) por meio de eleições domésticas que tornam todos esses representantes responsáveis aos Parlamentos Nacionais dos Estados membros (EM) e aos seus cidadãos (BELLAMY e CASTIGLIONE, 2013).

²⁴ Termo utilizado para designar os políticos que trabalham nas instituições da UE.

²⁵ *Eurobarometer* é o nome dado às pesquisas de opinião públicas feita na UE. Para mais informações, ver website: http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm.

descontentamento dos cidadãos europeus em relação ao funcionamento democrático da UE: apenas 4 % dos entrevistados declararam estar satisfeitos com o modo pelo qual a democracia funciona na organização²⁶.

No âmbito acadêmico e político cresceu vertiginosamente a discussão acerca da legitimidade democrática da UE, com diversos autores defendendo a existência de um chamado déficit democrático na União (HIX, 2014; FØLLESDAL, 2014; TELÒ, 2014; HOBOLT, 2014; SCHMIDT, 2014; TSOULAKIS, 2013; SCHMIDT, 2012; HIX e HØYLAND, 2011). Esse termo, amplamente utilizado pela literatura, não possui uma definição clara e consensual até hoje (MILEV, 2004).

Segundo Føllesdal e Hix, “there is no single meaning of the ‘democratic deficit’. Definitions are as varied as the nationality, intellectual positions and preferred solutions of the scholars or commentators who write on the subject” (2006, p. 534). Para Medeiros e Campos (2009), a dificuldade em definir o que seria esse déficit decorre, em grande medida, da maleabilidade do próprio conceito de democracia. A esse respeito, Campbell (2009) atesta que

[...] assuming there is a democratic deficit, against what standard is it to be measured? That is, if the Union is neither a state nor does it have a definable *demos*, can it be measured against existing versions of ‘Liberal Democracies’? (CAMPBELL, 2009, p. 2)

A autora descreve a UE como uma organização híbrida, com uma estrutura única e constantemente em evolução. O sentido ambíguo apresentado por essa organização *sui generis* apresenta um desafio aos que alegam haver um déficit democrático na instituição, significando que as instituições ou organizações democráticas não encontram ou satisfazem os chamados padrões de democracia (CAMPBELL, 2009).

Em decorrência do recorte metodológico do estudo proposto, não há condições de analisar profundamente o conceito de democracia representativa em sua totalidade de modelos e aplicações, devido à considerável complexidade e amplitude da temática. Apesar da democracia ter um “significado flutuante”, conforme enunciado por Whitehead (2002 *apud* O’DONNELL, 2011), é imprescindível estabelecer alguns pressupostos que servirão como base para os futuros desdobramentos dessa análise e que ajudam na compreensão do debate acerca do déficit democrático da União Europeia.

²⁶ Referência à classificação feita por Zweifel (2006). O autor classifica as Organizações Internacionais hodiernas como globais, funcionais ou regionais, encaixando a UE na última categoria.

Conforme esclarece Pavlos Eleftheriadis (2014), uma democracia requer a existência de uma comunidade política comprometida com a deliberação e que trate todos os seus membros como dignos de igual respeito tanto nos procedimentos quanto nos resultados. Ou seja, é a unidade que garante o funcionamento de mecanismos de (a) representação e de (b) *accountability*. Os de representação operam antes da tomada de decisão, no sentido de garantir que haja igualdade nos procedimentos através dos quais a decisão é tomada. Os mecanismos de *accountability*, por sua vez, se referem às técnicas de avaliação retrospectiva depois que uma decisão foi tomada ou durante o próprio processo (BURALL e NELIGAN, 2005). Ou seja, não basta o procedimento ser democrático, o processo também deve ser, garantindo, assim, que os direitos de minorias não sejam violados. O autor acredita que a UE não seja uma comunidade política, e sim uma união de pessoas, que se organizam em democracias representativas e cujas instituições desfrutam de legitimidade dentro do arcabouço institucional dessa União. Segundo ele, “a union of peoples can promote democratic equality without at the same time aiming to become a democracy” (ELEFTHERIADIS, 2014, p. 7). No caso da UE, pode-se afirmar que ela possui alguns mecanismos de representação, uma vez que promove a eleição dos membros de um dos seus órgãos legislativos: o Parlamento Europeu. Contudo, todas as demais instituições são indiretamente eleitas, e os mecanismos de *accountability* são profundamente constrangidos por essa estrutura institucional da UE (SCHMIDT, 2014).

Robert A. Dahl (1971) postula que, para que uma unidade seja democraticamente governada, seus cidadãos devem ter a oportunidade de formular preferências, expressá-las e tê-las igualmente consideradas. Para tanto, são necessárias as seguintes garantias institucionais:

1. Freedom to form and join organizations;
2. Freedom of expression;
3. Right to vote;
4. Eligibility for public office;
5. Right of political leaders to compete for support;
6. Alternative sources of information;
7. Free and fair elections;
8. Institutions for making government policies depend on votes and other expressions of preferences (DAHL, 1971, p. 03)

Essas oito garantias, de acordo com Dahl (1971), constituem duas dimensões teóricas ligeiramente diferentes de democratização; a primeira é (a) substantiva e se refere à dimensão da contestação, e a segunda, (b) procedimental, relativa à questão da participação. O autor

acredita que nenhuma se sobrepõe à outra e que ambas são imprescindíveis para o estabelecimento de um regime verdadeiramente democrático.

A respeito dos governos representativos, Bernard Manin (1995) delineou quatro princípios²⁷ que os caracterizam. O primeiro deles alude que os representantes devem ser eleitos pelos seus governados e deriva do entendimento de que não há representação se os governantes não forem periodicamente eleitos. Apesar do cidadão não governar, o seu papel vai além da mera escolha daquele que o governará: como há eleições periódicas, o povo exerce certa influência sobre as decisões governamentais, uma vez que pode, se assim entender, tirar do poder aquele que não o agrada. O segundo princípio versa sobre a independência parcial dos representantes. Ou seja, embora sejam escolhidos pelo povo – estando inclusive aptos a serem destituídos – os representantes retem uma certa margem de independência no que se refere às suas decisões. Isso significa que, apesar dos cidadãos terem o poder de tirar do poder o governante que não os agrada, o representante ainda assim tem liberdade para agir segundo sua vontade, mesmo que isso lhe custe uma reeleição, por exemplo. Conforme esclarece Manin, “o governo representativo nunca foi um sistema em que os eleitos têm a obrigação de realizar a vontade dos eleitores” (MANIN, 1995, p. 7).

O terceiro princípio indica que em um governo representativo há liberdade de opinião pública, independentemente do controle governamental. Para que haja essa liberdade, faz-se necessário garantir acesso à informação política, o que preve a publicização das decisões eleitorais, e a liberdade para expresser opiniões políticas. Apesar do governante não ser obrigado a agir de acordo com a vontade do povo, ele, ao mesmo tempo, não pode ignorá-la. Nesse sentido, a liberdade de expressão garante que as preferências dos cidadãos possam chegar aos representantes. O quarto e último princípio de Manin (1995) atesta que, em um governo representativo, as decisões políticas são tomadas apenas após deliberação (ou debate). Para o autor, a noção de um governo representativo está intimamente ligada à aceitação da diversidade social, e a discussão da agenda política assegura que essa diversidade seja expressa. Para Manin, isso garante, ainda, que não haja sobreposição da opinião de um determinado grupo sobre o outro, e que todos devem almejar a conquista do consentimento de um grupo rival, por exemplo, por meio da persuasão, que só é alcançada por meio de debate. Assim, em uma unidade verdadeiramente representativa, “nenhuma medida tem a validade de

²⁷ Esses quatro princípios tiveram consequências e implicações diferentes que variam de acordo com as diferentes circunstâncias às quais foram aplicados. Essa divergência, segundo Manin, deu origem a três formas de governo representativo: o parlamentar, a democracia de partido (*party democracy*) e a democracia do público (“*audience democracy*”). Para mais detalhes acerca de cada um deles, ver Manin (1997).

uma decisão enquanto não obtiver o consentimento de uma maioria, ao final dos debates” (MANIN, 1995, p. 15).

Ainda sobre a democracia representativa, Urbinati e Warren (2008) vão um pouco além e, utilizando-se do argumento de Fraser (2005 *apud* URBINATI e WARREN, 2008), acreditam que a representação é uma dimensão da justiça. Nesse mesmo sentido, Urbinati atesta que

Democratic representation is fair or just representation insofar as it involves issues of advocacy and representativity; issues of *a meaningful presence, not simply presence alone*, in the game of discord and agreement that is democracy (URBINATI, 2006, p. 42 *apud* URBINATI e WARREN, 2008, p. 397, grifo nosso)

Para Urbinati e Warren (2008), a representação popular é entendida não apenas como um “mecanismo promissório”, por meio do qual candidatos fazem promessas aos eleitores e são julgados nas eleições subsequentes pelo seus respectivos desempenhos. Ela é entendida, primordialmente, como um mecanismo que permite que os cidadãos “[...] survey and discipline power holders, not only through the direct mechanisms of voting but also through the gathering and exposure of information by groups and the media who claim (not always credibly) to act as representatives of the public” (URBINATI e WARREN, 2008, p. 402). Nesse sentido, as eleições são vistas, aqui, como constituintes de processos de deliberação e participação, e não como uma alternativa a eles.

No que se refere ao conceito de *accountability*, Andre Arato (2000) o define como a “capacidade dos eleitores, individuais ou grupais, de exigir que os representantes expliquem o que fazem (respondam por, sejam responsabilizados, sejam punidos ou mesmo recompensados pelo que fazem)” (ARATO, 2000, p. 91). Nesse sentido, o autor converge com Manin (1995), ao caracterizar a *accountability* como uma avaliação retrospectiva. Apesar de não confinar o mandato do representante, a *accountability* tem poder para constranger e limitar o comportamento deles considerando o cenário em que os governantes tenham intenção de se reeleger. Portanto, o mecanismo é um meio importante para reforçar a norma democrática, segundo a qual há uma conexão – apesar de não vinculante – entre representados e representantes (ARATO, 2000).

Mais especificamente no que se refere à UE, Schmidt (2012; 2014) acredita que tanto os aspectos procedimentais quanto os substantivos da democracia devam ser analisados. A autora defende que, para avaliar a legitimidade democrática das políticas ou da tomada de decisão da UE, é preciso considerar não apenas a efetividade dos resultados ou a participação e a representação popular, mas em igual medida a qualidade do seu processo de governança.

Schmidt (2012) nomeia esses mecanismos de análise em três grupos: (a) mecanismos *input*, que se referem à participação e deliberação ativa dos cidadãos no processo político da UE, bem como à representatividade das instituições europeias; (b) mecanismos *output*, que relacionam legitimidade à efetividade dos resultados políticos da UE; e, por fim, mecanismos *throughput*, avaliados em termos de eficácia da tomada de decisão, transparência da informação, a *accountability* dos encarregados da decisão e a inclusão de todo o processo.

1.4.1 Clássicos vs. Não conformistas: visões antagônicas a respeito da existência de déficit

Conforme evocado por Campell (2009), a aplicação dos diversos princípios democráticos supracitados para a realidade europeia não é um processo simples devido à natureza complexa da própria UE, de suas instituições e processos decisórios. Nesse mesmo sentido, Andreas Føllesdal (1997) afirma que o processo de integração europeia desafia classificações fáceis ou óbvias; de acordo com o autor, as explicações para o chamado déficit vão muito além da teoria democrática utilizada para sistemas políticos domésticos. Uma vez que a democracia na UE não pode ser explicada pela definição tradicional de “democracia do estado nação” (AZMAN, 2011), a análise da existência ou não de déficit democrático em seu processo decisório perpassa e absorve essa dificuldade.

Sobre essa querela acadêmica em torno da existência ou não do déficit na UE, Jensen afirma que Puchala (1972 *apud* JENSEN, 2009)

[...] has perceptively described the debate as a situation where a group of blind men approach and touch an elephant in order to determine what kind of animal it is. Each person feels a different part of the animal and not surprisingly they all come to different conclusions (JENSEN, 2009, p. 1)

Ou seja, a existência ou não do déficit depende, *sine qua non*, do modelo específico de democracia que o autor considera apropriado para analisar a UE. Assim, quanto mais a UE divergir desse ideal, maior o grau de déficit democrático sofrido. Não é surpresa alguma a constatação do autor de que a literatura a respeito dessa temática é extremamente heterogênea e as soluções, as mais variadas em termos de alcance e escopo.

Historicamente, a primeira menção ao termo déficit democrático data do início dos anos 1970, quando David Marquand, acadêmico do então Partido Trabalhista inglês²⁸, utilizou a expressão para descrever a fraqueza da legitimidade das instituições democráticas das instituições da então Comunidade Europeia, em meados de 1970 (MILEV, 2004). Consoante

²⁸ Para maiores informações sobre o British Labour Party, ver <http://www.labour.org.uk>.

com tal definição, Joseph Weiler *et al.* (1995 *apud* JENSEN, 2009) definiu o que a literatura classificou como a versão *standard* do déficit democrático. Essa visão

(...) highlights the *transfer of powers* from member states to the EU, effectively removing these powers from the scrutiny of national parliaments. (...) Also point to *the lack of proper European-wide elections*, arguing that the European Parliament elections are mere second-order elections, or effectively national popularity contests. (...) The *distance between citizens and the EU* is also seen as problematic (JENSEN, 2009, grifo nosso)

A própria UE formulou uma definição própria do que seria esse déficit, publicada no glossário do Portal da União Europeia²⁹. Segundo ele, o termo “é geralmente invocado para fazer valer a ideia de que a União Europeia e as suas instâncias carecem de legitimidade democrática e que, devido à complexidade do seu funcionamento, parecem inacessíveis aos cidadãos”. Para Muneratti (2014), apesar de curta e simples, essa definição sintetiza os principais formadores da erosão democrática alegadamente sofrida pela UE: “carência de legitimidade popular nas instituições, complexidade do seu funcionamento e distância dos seus cidadãos” (p. 60). Azman (2011), por sua vez, resume as diferentes definições do déficit ao atestar que este significa a falta ou a discrepância entre “o que é” e “o que deveria ser” em termos de democracia no âmbito europeu.

De maneira geral, a literatura acerca do déficit democrático da UE se divide em duas correntes antagônicas: a chamada *escola clássica*³⁰, que defende a existência do déficit; e os *não conformistas*, que o negam ou o entendem como inerente ao funcionamento democrático da União. Os primeiros caracterizam-se pelo pensamento de que o déficit democrático é um produto da troca de competências do nível nacional para o supranacional e que isso representa um sério problema ou, até mesmo, um obstáculo ao completo e bem sucedido processo de integração. Além disso, os teóricos dessa vertente veem tal transferência como entrave à legitimidade e à credibilidade da UE enquanto bloco. Essa corrente de pensamento é representada, principalmente, por Simon Hix e Andreas Føllesdal.

Em contrapartida, os *não conformistas* acreditam que o déficit democrático pode ser parte do quadro institucional da UE, mas que sua importância é superestimada. Alegam, ainda, que ele não é um subproduto acidental da integração, mas um resultado esperado e, até, intencional, que permite uma maior eficiência ao processo de integração do bloco (*idem*). Os que defendem essa perspectiva têm em Andreas Moravcsik e Giandomenico Majone seus maiores expoentes.

²⁹ Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/democratic_deficit_pt.htm>

³⁰ Termos cunhados por Peter Jancarik (2006).

A respeito dessa divisão, Kübra D. Azman (2011) subdivide o argumento cético em duas dimensões distintas, uma (a) institucional e outra (b) psicológica. A primeira defende que o desenho e a estrutura institucional da UE são anti democráticos; a segunda acredita que a UE não é capaz de ser uma “democracia real”, uma vez que não preenche os requisitos básicos de uma democracia, e que eles estão em falta no nível europeu.

Jolly (2003), por sua vez, acredita que, apesar do caráter negativo naturalmente atribuído à palavra *déficit*, há variadas interpretações analíticas para o termo, que afetarão diretamente o peso que os acadêmicos da área atribuirão a determinados fatores, como, por exemplo, o desenho institucional do bloco ou o processo de integração em si. Nesse contexto, Wincott (1998 *apud* JOLLY, 2003) defende duas interpretações para a palavra *déficit*: para a primeira, o termo imediatamente sugere que há *muito pouca (too little democracy)* democracia na UE, enquanto uma outra vertente sugere que a “Europe has overdrawn its democratic account, that is was ‘borrowing’ to finance current projects, against future legitimacy” (WINCOTT, 1998, p. 414 *apud* JOLLY, 2003, p. 7).

Para Wincott (1998 *apud* JOLLY, 2013), os partidários da primeira interpretação acreditam que a ausência de legitimidade democrática da UE é inaceitável e precisa ser sanada, enquanto que os que defendem a segunda interpretação entendem que “the democratic account is overdrawn for the sake of efficiency” (p. 8), ou seja, implicitamente a democracia carrega uma aceitação de certo nível de déficit em favor do “progresso”. O autor divide os estudiosos da matéria em quatro grupos, que denomina como paradigmas: (a) vertical, (b) horizontal, (c) de eficiência e (d) sócio-psicológico.

O primeiro paradigma, o vertical, foca na questão da governança, especialmente na relação entre a UE e os seus Estados membros e nos processos políticos domésticos. A solução para o déficit estaria no melhoramento e na maior transparência na relação entre a UE e seus membros. O paradigma horizontal, por sua vez, apesar de também focar na governança, acredita que a solução esteja no melhoramento institucional da UE, especialmente por meio do fortalecimento do Parlamento Europeu. Os que seguem esse paradigma geralmente fazem a seguinte pergunta: “Quais medidas institucionais devem ser tomadas no nível da UE a fim de reverter o déficit democrático?” (AZMAN, 2011, p. 246).

O paradigma de eficiência foca nas políticas da UE enquanto bloco e no quão efetivas elas são ou podem ser. Aqui, entende-se que o maior objetivo é a realização políticas comuns sob a égide da integração, o que levaria ao melhor resultado. Assim, a eficiência e a qualidade da democracia estariam diretamente conectadas. Esse paradigma preocupa-se, ainda, com a

possibilidade de que uma governança eficiente possa virar uma ditadura dirigida pelas elites (*Ibid.*).

O último paradigma, o sóciopsicológico, baseia suas ideias na existência e na natureza de um *demos* europeu, enfatizando os que são governados antes dos que levam as políticas europeias a cabo. Dentre os que partilham desse paradigma, há os que acreditam que a UE não possui um *demos* próprio e os que acreditam que um *demos* pode sim ser cultivado, por meio da construção de identidades coletivas de pertencimento e consciência, o que levaria a um melhoramento na qualidade democrática da tomada de decisão europeia.

Apesar da multiplicidade de estudos a respeito da existência ou não de déficit democrático na União Europeia, a maciça maioria deles se baseia nos argumentos e nas ideias levantadas no clássico debate entre Moravcsik e Majone *versus* Føllesdal e Hix. Desta feita, analisaremos a seguir os principais pontos de concordância e discórdia entre os autores, além de debruçar o olhar para as soluções propostas por ambos para o melhoramento da eficiência da democracia da UE.

Andreas Føllesdal e Simon Hix (2006), por meio daquilo que denominam de “*The upgraded standard version of the democratic deficit*”, baseados na versão pioneira de Weiler, apontam cinco elementos que justificam a existência de déficit democrático na arena política e institucional da UE. A base de seus argumentos são alguns preceitos, segundo eles, compartilhados por grandes teóricos da democracia, tais como Charles Beitz (1979 *apud* FØLLESDAL e HIX, 2006) e Elmer Eric Schattschneider (1960 *apud* FØLLESDAL e HIX, 2006). Seguindo esta linha de raciocínio, as principais características de uma democracia seriam um (1) desenho institucional que garanta regulação, (2) competição política com base na (3) deliberação, em que haveria (4) participação política da maioria adulta da população, que participaria de (5) eleições, a fim de garantir a (6) responsividade do governo à maioria da população ou, no mínimo, ao máximo possível (FØLLESDAL e HIX, 2006). A análise da escola clássica foca nos três primeiros recursos, o que demonstra a consonância dos mesmos com os princípios democráticos de Robert Dahl – que permeia todo o argumento deles – já abordado anteriormente.

No modelo bidimensional de Dahl (1971), em que o processo de democratização de um sistema político é formado pelas dimensões da contestação pública e do direito de participação, é importante ressaltar que uma variável não se sobrepõe à outra, sendo, assim, desejável que ambas sejam efetivadas de forma plena, a fim de alcançar resultados não anômalos. Dessa maneira, Dahl conclui que o desenvolvimento da contestação pública não significa, necessariamente, o alcance da plena democratização. Essa é a posição defendida

pelos teóricos da escola clássica, que afirmam que o aumento da arena de deliberação não significa a falta de déficit democrático no bloco. Apesar disso, Føllesdal e Hix (2006) afirmam ser preferível lidar com uma democracia “constrangida” a qualquer regime autoritário, uma vez que “(...) democracy is the worst form of government except for all others that have been tried from time to time” (FØLLESDAL e HIX, 2006, p. 547).

Em primeiro lugar, Føllesdal e Hix alegam que a integração europeia resultou em um aumento do poder dos executivos nacionais e de uma diminuição do poder dos Parlamentos dos Estados membros. Eles atestam que a formação de políticas no nível europeu é dominada por atores do Executivo, considerando a composição do Conselho de Ministros e da Comissão – o primeiro, formado por ministros nacionais, e o segundo, por comissários indicados pelos governos nacionais.

Essas composições, segundo Føllesdal e Hix, não são em si um problema. A verdadeira questão reside no fato de que “as ações desses agentes executivos no nível Europeu estão além do controle dos parlamentos nacionais” (FØLLESDAL e HIX, 2006, p. 535, tradução nossa). Mesmo com a criação de Comitês para Assuntos Europeus nos parlamentos nacionais e com burocratas nacionais elaborando políticas no COREPER³¹, as decisões são isoladas da análise minuciosa dos parlamentos domésticos. Assim, os governos podem deliberadamente ignorar seus Parlamentos quando decidem sobre o futuro da UE em Bruxelas (*idem*).

Em segundo lugar, Føllesdal e Hix apontam, também, o baixo poder do Parlamento Europeu em relação à Comissão e ao Conselho da UE. Apesar de possuir poder legislativo equivalente ao do segundo por meio do processo de co-decisão, o Parlamento não detém poder propositivo. Ou seja, não pode propor as prioridades políticas, papel que cabe à Comissão, diferentemente do que ocorre no interior dos Estados membros, onde os Parlamentos nacionais podem criar leis. Além disso, apesar de ter que obrigatoriamente aprovar a indicação do Presidente da Comissão e seus *commissioners*, o órgão não elege diretamente o Executivo do bloco.

Isso leva à percepção dos autores para o fato de que os cidadãos europeus adquirem apenas influência indireta nas questões da agenda política da UE, ferindo assim alguns princípios democráticos básicos – como os apontados por Robert Dahl (2004) – tais como o

³¹ A sigla COREPER se refere aos Comitês de Representação Permanente que fazem parte do Conselho da UE (ou de Ministros). Este é formado por dois COREPER, incumbidos de resolver os problemas dos grupos de trabalho do Conselho e divididos em questões de *low politics* e de *high politics*. É função do COREPER “limpar” o máximo possível das propostas, a fim de levá-las o mais objetivas possível às mãos do Ministro representante de determinado Estado membro.

direito à participação efetiva, à igualdade de voto e a oportunidades de conseguir “um ilustrado entendimento dos temas e um direito a participar, exercendo controle final sobre a agenda” (DAHL, 2004, p. 60). Como resultante de tais condutas, os autores apontam ainda para a possibilidade da UE incorporar políticas não apoiadas pelas maiorias dos seus cidadãos em muitos dos seus Estados membros.

Apesar das inovações trazidas pelo Tratado de Lisboa, que expandiu o uso da co-decisão com o objetivo de fortalecer o Parlamento Europeu, o cenário não apresentou tantas mudanças. Segundo Costello e Thomson (2013), o Conselho de Ministros ainda tem mais poderes legislativos do que o Parlamento, uma vez que possui mais poder de barganha do que o primeiro. Os autores provam que uma câmara unificada impõe mais influência sobre os negociadores e isso, por sua vez, fortalece seu poder de barganha. No caso da UE, essa maior flexibilidade de agir continua nas mãos do Conselho de Ministros.

Costello e Thomson³² (2013) demonstram que o que ocorre na UE é que, devido a divisões internas e ao fato de que há diferentes níveis de transparência entre o Parlamento e o Conselho de Ministros, o PE é mais vulnerável e, por isso, menos influente. Uma diferença chave se refere às reuniões de ambas as instituições: enquanto o Conselho se reúne secretamente, o Parlamento tem sessões públicas, muitas vezes com membros do Conselho como participantes, o que facilita que este tome conhecimento de eventuais dissidências dentro do Parlamento. Ademais, o PE tende a ser mais distante do resultado a ser alcançado (a legislação a ser debatida), e esse fato gera uma margem de negociação menor. Por fim, mesmo que sob o mesmo procedimento que os coloca em pé de igualdade, o Parlamento continua sendo o elo mais fraco. Nas palavras de Thomson e Hosli (2006), “the Commission and the Parliament have substantial weight in the decision-making process, even though those weights are far less than that of the Council” (p. 413 e 414).

O terceiro elemento é a inexistência de eleições verdadeiramente *européias*. Segundo os autores

EU citizens elect their governments, who sit in the Council and nominate Commissioners. EU citizens also elect the European Parliament. However, neither national elections nor European Parliament elections are really ‘European’ elections; they are not about the personalities and parties at the European level or the direction of the EU policy agenda (FØLLESDAL e HIX, 2006, p. 536).

O que ocorre é que os cidadãos elegem os seus governos domésticos, por meio de eleições nacionais, e esses políticos eleitos “herdam” os cargos no Conselho Europeu e no Conselho

³² Para maiores informações sobre a metodologia e os critérios utilizados nessa análise, ver Costello e Thomson (2013) e Thomson e Hosli (2006).

da UE e são, ainda, responsáveis por indicar os membros da Comissão. Até a própria eleição dos parlamentares do PE é indireta: cada país elege seus representantes em eleições separadas. Para os autores, essas eleições refletem mais problemas internos dos Estados membros do que genuína preocupação com a boa condução democrática da UE.

As eleições europeias são vistas pela população e pela mídia como “eleições de segunda ordem” e como extensão das eleições nacionais dos estados membros. Isso se deve ao fato de que os cidadãos, ao invés de votarem de acordo com suas preferências no nível europeu, veem nas eleições europeias uma oportunidade para punir seus políticos nacionais. Além disso, os índices cada vez mais baixos de comparecimento às eleições demonstra que o fortalecimento dos poderes legislativos não foi acompanhado de um maior interesse da população: desde as primeiras eleições diretas para o PE, em 1979, os números caíram de 62% para apenas 42,61% em 2014 (FORD, 2014).

Ainda sobre a questão da inexistência de eleições europeias, por considerar esta uma questão de extrema importância, Føllesdal e Hix atestam que

The absence of a ‘European’ element in national and European elections means that EU citizens’ preferences on issues on the EU policy agenda at best have only an indirect influence on EU policy outcomes. In comparison, if the EU were a system with a genuine electoral contest to determine the make-up of ‘government’ at the European level, the outcome of this election would have a direct influence on what EU ‘leaders’ do, and whether they can continue to do these things or are forced to change the direction of policy (FØLLESDAL e HIX, 2006, p. 536)

Esse ponto remete ao quarto elemento elencado pelos autores, que apontam que a UE é muito distante dos seus eleitores e cidadãos. Há um componente psicológico e outro institucional que explicam esse elemento. Do ponto de vista institucional, o controle dos cidadãos sobre o Conselho e a Comissão é deveras fraco. Psicologicamente, o aparato institucional europeu é muito diferente das instituições democráticas domésticas às quais os eleitores estão acostumados. Somados os dois componentes, temos cidadãos que pouco ou nada entendem do ambiente *europeu* e que pouco provavelmente se interessarão em fazer parte dele.

O quinto e último elemento versa sobre a constatação de que a UE produz políticas que não são apoiadas pela maioria da população, provocadas pelo processo da integração europeia (FØLLESDAL e HIX, 2006). Possivelmente uma consequência dos quatro elementos anteriores, o fato é que a UE adota políticas que não são apoiadas pela maioria dos seus cidadãos. No âmbito europeu, os governos se veem capazes de executar políticas que dificilmente seriam aprovadas na esfera doméstica, onde sofrem pressão dos seus parlamentos nacionais, cortes e outros grupos de interesse.

Contrário a esses argumentos, Majone (1998) acredita que eles têm como base um modelo de legitimidade impreciso, que não se aplica necessariamente ao nível político da UE. Ele afirma ser flagrante a necessidade de realocar o modelo utilizado para avaliar o desempenho da legitimidade democrática no âmbito europeu e classifica quatro argumentos que se tornam falaciosos quando transferidos para o nível integrado da União Europeia, conforme esquematizado por Medeiros e Campos (2009). O primeiro refere-se à analogia entre instituições supranacionais e nacionais, em que um *continuum* entre as esferas é esperado. Seguindo essa linha de raciocínio, o Parlamento Europeu deveria ser cada vez mais igualado ao nacional, que desfruta de poder independente da iniciativa legislativa. Entretanto, no contexto da UE, é a Comissão Europeia que desfruta da função executiva e de tais responsabilidades. Assim, na visão de Majone, “isso acontece devido à necessidade de aproximação do Conselho e do Parlamento à lei comunitária, sendo a Comissão a mediadora entre partes” (MEDEIROS e CAMPOS, 2009, p. 46). Ou seja, a Comissão deve assegurar o interesse comunitário e evitar que a vontade única dos Estados membros prevaleça. A respeito do enganoso desejo de ligação entre instituições europeias e instituições internas, Majone atesta que

The most obvious objection to the analogy with national institutions is that the *sui generis* institutional architecture of the Community has been designed by Treaties duly ratified by all national parliaments. One of the characteristic features of the EC is the impossibility of mapping functions onto specific institutions. Thus the EC has no legislature but a legislative process in which different political institutions have different parts to play. Similarly, there is no identifiable executive, since executive powers are exercised for some purposes by the Council acting on a Commission proposal; for other purposes (e.g. competition matters) by the Commission; and overwhelmingly by the Member States in implementing European policies on the ground (MAJONE, 1998, p. 8)

Para o autor, a UE não é um ente político que busca legitimidade popular mas, antes, um órgão regulatório - um *regulatory state* - que foi dotado de competências pelos seus próprios Estados membros a fim de, no âmbito supranacional, regulamentar políticas de interesse comum, pouco prováveis de ser satisfatoriamente discutidas de forma isolada por cada membro. Por ser esse órgão regulatório, Majone acredita que a UE não deveria produzir resultados redistributivos – ou seja, desiguais entre seus membros - e, por isso, não requereria legitimidade democrática da mesma maneira que democracias internas o fazem (MAJONE, 1998). Ele defende, ainda, que as políticas regulatórias da UE deveriam, primeiramente, corrigir falhas do mercado e, outrossim, satisfazer as preferências de todos os envolvidos - ou seja, produzir resultados políticos “pareto-eficientes” ao invés de políticas que privilegiem uns e não outros.

Seguindo essa linha, na visão de Majone (1998), a UE não é, nunca quis ser e jamais será uma democracia no sentido clássico, uma vez que isso implicaria o risco de, inevitavelmente, politizar as decisões regulatórias do bloco. A democratização excessiva é vista como um risco ao pleno funcionamento da UE, e a solução para mitigar os efeitos do suposto déficit seria aumentar o nível de transparência no processo decisório da União, além de propiciar maiores chances de revisão das decisões judiciais e aprofundar o profissionalismo e a expertise dos que atuam nas instituições do bloco.

O segundo argumento falacioso apontado por Majone é a percepção de que o Parlamento Europeu é a única instituição democraticamente representada na União. Veementemente contra essa afirmação, o autor, segundo Medeiros e Campos, defende que,

A União Europeia não se enquadra no modelo clássico de democracia majoritária, pois se assemelha mais a uma *quasi*-federação e, portanto, constitui-se de elementos não-majoritários, tais como: sistema de *checks and balances*, separação de poderes vertical e horizontal, delegação de poderes para funcionários indiretamente responsáveis, entre outros (MEDEIROS e CAMPOS, 2009, p. 46, grifo no original).

Majone (1998) atesta ainda que os padrões de legitimidade derivados da esfera interna dos países devem ser reconsiderados. Segundo ele, a integração europeia é dirigida por governantes dos Estados membros do bloco, desfrutando, em algumas situações, de poder de veto, elemento mais legítimo do sistema (MEDEIROS e CAMPOS, 2009). Entretanto, a mudança do modelo majoritário pelo de maioria qualificada altera o referido cenário; a partir do momento em que UE escolhe por promover melhorias e garantias sociais a longo prazo, algumas decisões são tomadas sem o consentimento de todos os seus membros. E esse fato não é negativo em si, uma vez que a adoção recente de princípios não majoritários foi importante, considerando que a União, berço de diversas culturas, abrange um rol de países bastante diferentes um dos outros, com preferências mais distintas ainda (MAJONE, 1998). Um exemplo disso foi o estabelecimento do Mercado Único Europeu. Segundo Majone (1998), o processo foi liderado pela Comissão, que, por ser um órgão independente do controle eleitoral direto, pôde propor padrões sociais e econômicos pensando no interesse da UE como um todo, e não nas preferências de um único Estado membro ou maioria política. Nesse sentido, Majone (1998) acreditava que, se a política democrática “padrão” tivesse sido utilizada para estabelecer o quadro de regras do mercado interno, o resultado não teria sido tão positivo e a UE teria enfrentado problemas para adotá-las, já que haveria oposição generalizada da parcela de atores que era contra o mercado interno.

Por fim, Majone aponta para a percepção social do déficit democrático no contexto europeu que, segundo ele, é bem recente. Essa percepção considera que na UE existe um

sistema que falha em fornecer equidade social e justiça social. Entretanto, os chamados marcos institucionais europeus – o Ato Único e o Tratado de Maastricht – não fornecem competências sobre os direitos sociais (MEDEIROS e CAMPOS, 2009). Questões sensíveis, como a de saúde, não são discutidas nos tratados e isso se dá, exclusivamente, “pelo não interesse dos próprios Estados membros, sendo, pois uma decisão amparada nos seus respectivos sistemas políticos reconhecidos como democráticos” (MEDEIROS e CAMPOS, 2009, p. 47). Majone (1998) acredita que a União Europeia sofre, na verdade, de uma crise de credibilidade. A solução para isso seria a melhora dos aspectos procedimentais da UE, que incluem, entre outros, um processo de tomada de decisão mais transparente e regras que respeitem os interesses das minorias.

Andrew Moravcsik (2002) concorda com os argumentos defendidos por Majone e vai além ao afirmar que o déficit democrático da União Europeia é um mito. Segundo o autor, esse pensamento é falacioso e [...] holds the EU to the impossible standard of an idealized conception of Westminsterian ancient-style democracy – a perfect democracy in which informed citizens participate actively in all issues” (MORAVCSIK, 2008, p. 332). Indo de encontro ao argumento cético, ele defende que o Parlamento Europeu é sim um forte ator no processo decisório da UE, não ocupando posição de destaque em relação às outras instituições devido às características do próprio Parlamento, tais como o fato de suas eleições serem consideradas como secundárias pelos cidadãos e pelo conteúdo especificamente técnico das matérias abordadas pelo mesmo (HIX e HØYLAND, 2011; MEDEIROS e CAMPOS, 2009).

A respeito das acusações de que a UE estaria se encaminhando para o formato de um superestado, Moravcsik é categórico ao negar essa possibilidade e defende que

[...] the threat of a European superstate is a myth. The European Constitutional Settlement imposes tight constraints on EU policy. Indeed, it combines and exceeds the most extreme constraints imposed by consociational or consensus democracy (beyond, say, the Netherlands or Austria of years past), federalism (e.g. Switzerland or Canada), separation of powers (e.g. the United States), and reduced fiscal competences (e.g. the United States and Switzerland). The result is as much confederal as federal (...) and nearly eliminates any threat of a European superstate. A set of substantive, fiscal, administrative, legal, and procedural constraints on EU policy-making are embedded in treaty and legislative provisions that have the force of constitutional law (...) (MORAVCSIK, 2002, p. 4)

Para ele, o receio de que a UE assuma competências cabíveis às esferas domésticas dos seus membros é completamente infundada, uma vez que apenas de 10 a 20% das leis nacionais dos Estados membros são originadas em Bruxelas. As matérias da tomada de decisão da UE não são temáticas muito conhecidas dos cidadãos, enquanto que temas polêmicos ou mais importantes permanecem no escopo de atuação doméstico, respeitando o princípio da

subsidiariedade³³. Em referência ao argumento de Føllesdal e Hix de que os cidadãos europeus não participam ativamente da política europeia porque não a entendem, Moravcsik acredita que não há relação direta entre participação popular e confiança nas instituições. Segundo ele, os cidadãos não participam ativamente, muitas vezes, em decorrência da natureza de determinadas questões, que não seriam de imediato interesse deles.

Moravcsik (2002) defende, ainda, que a natureza não participativa das instituições europeias não deve ser vista como expressão de déficit democrático, uma vez que

constitutional checks and balances, indirect democratic control via national governments, and the increasing powers of the European Parliament are sufficient to ensure that EU policy-making is, in nearly all cases, clean, transparent, effective and politically responsive to the demands of European citizens (MORAVCSIK, 2002, p. 605)

Além disso, por meio das instituições europeias, a UE é supervisionada tanto fiscal quanto administrativamente, sob forte controle e supervisão dos Estados membros. Para o autor, praticamente todas as decisões da UE estariam submetidas a um controle democrático, já que a maioria dos integrantes das instituições europeias, com exceção da Comissão, teriam sido democraticamente eleitos de alguma forma.

No que se refere às propostas para otimização e melhoramento das políticas europeias, Moravcsik acredita que, ao invés de mergulhar em uma reforma democrática radical, a União Europeia deveria

[...] embrace the mode of indirect democratic oversight currently employed, whereby national governments representing national parties manage EU policy via the European Council, the Council of Ministers and the directly elected European Parliament. (MORAVCSIK, 2008, p. 340).

Contrários aos argumentos dos *não conformistas* de que o desenho institucional da UE não necessariamente resulta num maior déficit democrático, Føllesdal e Hix (2006), em clara referência a Moravcsik e Majone, apontam que muitos autores, em sua análise, preocupam-se com os resultados políticos aos quais as instituições podem levar, ao invés de se preocuparem com a capacidade de tais instituições de serem efetivas. Os autores questionam a capacidade da UE em ser responsiva às preferências dos seus cidadãos ao longo do tempo e defendem a transformação do atual desenho institucional em um que permita a existência de oposição às lideranças e ao *status quo*. A referida falta de responsividade da UE defendida por Føllesdal e Hix pode ser sentida, segundo eles, nos movimentos anti UE cada

³³ Para mais detalhes quando às áreas de competência e atuação da UE, ver Anexo E.

vez mais fortes em vários Estados membros e, mais recentemente, no resultado final das eleições do Parlamento Europeu.

Ao desconstruir o argumento de Moravcsik, que defende a natureza não participativa das instituições europeias, Føllesdal e Hix acreditam que as eleições competitivas são cruciais para tornar as políticas e os representantes eleitos responsivos à população. Para eles, a UE carece de veículos de fomento ao debate entre seus diferentes grupos de interesse não havendo, assim, a saudável competição política defendida por eles, e apontada por Dahl (2004) como imprescindível a um sistema democrático pleno. Os autores acreditam que a contestação eleitoral tem um poderoso efeito formativo, culminando na promoção de uma evolução gradual de identidades políticas (FØLLESDAL e HIX, 2006, p. 550).

Ao considerar a competição eleitoral, bem como a participação popular em referendos que permitam a expressão de suas preferências, e uma maior clareza nos procedimentos da UE, os teóricos da escola clássica defendem que a transparência seja *mister* para o bom funcionamento de uma União, antes de tudo, democrática. Por transparência entende-se a permissão ao público, em especial por meio da mídia, de ver quem propôs o que, quais coalizões foram formadas, quais falharam e qual foi o lado vencedor ou perdedor (*idem*). Esse ponto se torna um pouco obscuro no contexto da UE, onde o Conselho de Ministros, colegislador do processo decisório, delibera e decide em reuniões secretas.

Føllesdal e Hix, por fim, apontam a falta de conectividade entre o processo de democratização e os cidadãos, mas atestam haver potencial para discussão acerca da agenda política da UE sem, necessariamente, incorrer em grandes mudanças. Os autores acreditam que uma maior transparência do Conselho de Ministros, juntamente com a não unilateralidade na definição do interesse *européu* ajudariam a resolver aquilo que, segundo eles, entrava a completa democratização do bloco.

Vivien Schmidt (2014) pontua que a versão standard de Føllesdal e Hix (2006) problematiza a questão da legitimidade democrática da UE com base em apenas dois mecanismos, cunhados por Fritz W. Scharpf (2014) de *input* e *output*. A legitimidade *input* se refere à participação e à deliberação ativa dos cidadãos no processo político e à representatividade das instituições da UE. Ou seja, configura-se como uma legitimidade “de entrada” - *pelo povo*. O mecanismo *output* está relacionado aos resultados políticos da UE, a saber, a efetividade das soluções apresentadas aos problemas enfrentados. Ou seja, uma legitimidade “de saída” - *para o povo*.

Schmidt (2014) acredita que é preciso ir além dessa discussão, especialmente quando observada a União Europeia durante a crise. A autora defende a análise de um terceiro

mecanismo legitimador, denominado por ela de *throughput* (“através”), que se refere ao processo de governança da UE *com* o povo, analisado em termos da eficácia do processo de tomada de decisão, da *accountability* dos que estão envolvidos no processo, do acesso à informação e da inclusão.

1.5 Conclusões do capítulo

O caráter inédito da integração europeia e o hibridismo de sua estrutura institucional geraram suspeitas da literatura (e dos cidadãos europeus) acerca da legitimidade democrática da União. O processo legislativo ordinário - a antiga codecisão – aprofundada com o Tratado de Lisboa, de 2009, ampliou os poderes do Parlamento mas não resolveu alguns dos pontos mais sensíveis: o fato de que o PE, única instituição diretamente eleita pelos cidadãos, não tem o direito de iniciar legislação e continua a ter menos poder do que o Conselho de Ministros, outro órgão legislador da UE.

Inúmeras questões são levantadas para justificar ou negar a existência de déficit democrático na União Europeia. Os não conformistas acreditam ser impreciso analisar a UE com os mesmos parâmetros de uma democracia doméstica, e que, se por ventura a UE viesse a se tornar tão democrática quanto um de seus Estados membros, sua eficiência estaria comprometida. A escola clássica, por sua vez, acredita que, mesmo com as inovações incorporadas a cada novo Tratado, a UE ainda sofre de déficit democrático, que é expresso em pelo menos 5 características: (a) a concentração de poder em atores executivos; (b) o baixo poder do Parlamento Europeu; (c) a inexistência de eleições verdadeiramente europeias; (d) o fato de que a UE é muito distante dos seus cidadãos; e, por fim, (e) o descompasso entre as políticas da UE e as preferências dos cidadãos.

Os princípios democráticos elencados nesse capítulo são de extrema relevância para entender a questão do déficit democrático proposta por essa dissertação. O déficit fica evidente se absorvidos os princípios democráticos delineados por Manin (1995). Dentre outros, o autor acredita que um governo verdadeiramente representativo o cidadão exerce certa influência sobre os governantes dada a existência de eleições regulares, onde os governados podem destituir do poder aqueles que não o agradarem. Ora, a UE, apesar de ter eleições regulares, não conseguiu ainda torná-las sobre questões europeias; as eleições do PE são definidas como “eleições nacionais de segunda ordem”. Urbinati e Warren (2008), de maneira semelhante, postulam que a representação popular não deve ser apenas um mecanismo que os candidatos utilizam para fazer promessas que serão avaliadas nas próximas

eleições. Antes, a representação deve permitir que os cidadãos possam pesquisar e disciplinar os candidatos, não somente através do voto, mas também pela exposição de informações tanto por grupos de interesse quanto pela mídia. No contexto da UE, essa ideia de representação fica bastante comprometida, uma vez que os cidadãos não entendem a sua estrutura e, conseqüentemente, não se envolvem em debates públicos acerca das políticas adotadas. Igualmente problemático é o papel da mídia que, segundo Urbinati e Warren (2008), têm papel importante no fornecimento de informações. A mídia europeia não tem interesse em cobrir o que acontece em Bruxelas e os cidadãos seguem desinformados a respeito do dia a dia da UE.

Ao resgatar o conceito de *accountability* de Arato (2000), constata-se que a UE também falha em cumpri-lo plenamente. O autor defende que os eleitores devam ser capazes de exigir que os representantes respondam e/ou sejam responsabilizados pelo que fazem. Na UE, a única instituição diretamente eleita é o Parlamento que, conforme foi visto, é formado a partir de eleições que, ao invés de sobre o PE, versam mais sobre questões nacionais e servem para que os cidadãos punam seus políticos nacionais por matérias domésticas.

Ao agregar esses princípios democráticos em seu argumento, Schmidt (2012; 2014) constrói um modelo de análise dos parâmetros democráticos da UE bastante completo. Para avaliar a qualidade da democracia na União, a autora considera, além da questão da participação popular em eleições e da qualidade dos resultados políticos, a qualidade do processo político de adoção de medidas – ou seja, não basta apenas a UE garantir participação (o que não faz plenamente) ou resultados políticos satisfatórios. Para ser considerada democrática a União Europeia deve apresentar um processo de governança eficaz, que promova a inclusão e o fortalecimento do *accountability* democrático.

Majone (1998) pode até estar correto quando afirma que a UE *de facto* não tem obrigação de ser tão democrática quanto um Estado nação. Entretanto, o paradoxo advindo desse não dever é o fato de que a própria UE exalta e enaltece valores democráticos e atestou, no preâmbulo do seu mais recente tratado – o Tratado de Lisboa, que as novas mudanças tinham o objetivo de “[...] aumentar a eficiência e a legitimidade democrática da União”³⁴. Infelizmente, diante do contexto da hodierna crise enfrentada pela UE, o déficit tornou-se flagrante e quase palpável, como será demonstrado nos capítulos a seguir.

³⁴ Tratado de Lisboa, disponível em:
<<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT>>.

CAPÍTULO 2 : DA CRISE HIPOTECÁRIA NORTE AMERICANA À CRISE DO ENDIVIDAMENTO SOBERANO EUROPEU

Este capítulo versará sobre a crise financeira³⁵ e econômica que assolou o sistema internacional como um todo, desde meados de 2007, e a Europa, em particular, a partir de 2009. A ênfase estará em como o *crash* internacional repercutiu nos países da União Europeia, em especial nos membros da Zona do Euro³⁶, com o objetivo de delinear o panorama que levou a UE a adotar medidas de contenção aos efeitos desse revés que não foi apenas econômico, mas sobretudo político e de legitimidade, como será demonstrado nesse capítulo e aprofundado nos próximos. Essa análise se faz necessária a fim de contribuir com a discussão sobre a condução democrática da UE em tempos de crise, objetivo maior desta proposta.

O colapso financeiro internacional foi desencadeado pela chamada crise do *subprime*³⁷ hipotecário originada nos Estados Unidos da América (EUA), na segunda metade de 2007, em decorrência do rompimento da bolha que envolvia o mercado imobiliário do país e o sistema de empréstimos hipotecários de alto risco (GAMBLE, 2014; ZESTOS e RIZOVA, 2012). Segundo Zestos e Rizova (2012), as raízes do *crash* de 2007 estão assentadas bem antes, e um dos fatores que a agravaram foi a política monetária expansionista adotada durante a recessão que assolou os EUA entre os anos de 2001 a 2003. Recessão esta que foi gerada, em grande medida, após a assinatura do chamado Ato Modernizador (o Gramm-Leach-Bliley Act³⁸) pelo então presidente Bill Clinton (1993-2001), em 1999, o que propiciou um relaxamento nos padrões hipotecários dos EUA.

³⁵ Um estudo aprofundado de todas as possíveis causas e fases do *crash* financeiro está além dos objetivos e da capacidade deste trabalho. Para mais informações, ver Gamble (2014) e Thompson (2009).

³⁶ Zona do Euro é o nome dado ao grupo que abrange os países que adotam o euro como moeda única. Atualmente, a Zona é composta por 19 estados membros.

³⁷ Também denominada de *U.S. subprime mortgage crisis*. Segundo o IPEA, *subprimes* são “hipotecas de maior risco ou de segunda linha. Com o excesso de liquidez no mercado internacional nos últimos anos, os bancos e financeiras dos Estados Unidos passaram a financiar a compra de casas a juros baixos para pessoas com histórico de crédito ruim, tendo o próprio imóvel como única garantia” (IPEA, 2008). Ademais, “[...] como os juros americanos estavam em patamar muito baixo (em 2003, a taxa anual era só de 1%) e a economia vinha crescendo com força, os bancos passaram a atender esses clientes em busca de retornos maiores. As hipotecas subprime costumam ter taxas pós-fixadas, que sobem de acordo com as oscilações da economia. Com a alta dos juros básicos nos EUA (...) esses financiamentos ficaram mais caros, e muitos clientes deixaram de pagar suas prestações em dia” (O GLOBO, 2009).

³⁸ Para maiores informações sobre o Gramm-Leach-Bliley Act, ver: <http://www.federalreservehistory.org/Events/DetailView/53>. O Ato Modernizador revogou o Glass-Steagall Act, de 1933, “que proibia bancos comerciais de negociar com títulos imobiliários” (NUNES JUNIOR, 2011, p. 426). A revogação do Glass-Steagall e a posterior assinatura do Ato Modernizador foram aplaudidas pelo Fed, Banco Central dos EUA (NUNES JUNIOR, 2011).

Gamble (2014) aponta também o superaquecimento que caracterizou o mercado imobiliário dos EUA após esse período, por volta de 2005, como o primeiro sinal de que algo não ia bem. Com a pretensão de contê-lo, o Sistema de Reserva Federal dos EUA³⁹ (Fed) decidiu aumentar a taxa de juros - as *interest rates* – a fim de esfriar o mercado, cujos preços subiam desordenada e descontroladamente. Com isso, o objetivo precípua do Fed era aumentar o custo do empréstimo e coagir as instituições financeiras a reduzirem a emissão de hipotecas. Essa elevação da taxa de juros (para 4,25%) levou muitos bancos e instituições privadas a fechar suas contas com uma balança negativa e os cidadãos comuns se viram impossibilitados de cumprir com os pagamentos de seus compromissos hipotecários. Ao perceber o caos que se instalara, o Fed tentou revertê-lo baixando a taxa de juros (para 3,75%), porém o dano já havia sido feito.

A instabilidade começou a se alastrar pelos mercados internacionais e então houve indícios de que a crise não se mantivera restrita ao mercado imobiliário dos EUA. Gamble (2014) aponta a declaração de insolvência do *Northern Rock*⁴⁰, do Reino Unido, como o primeiro sinal de que a crise norte americana se alastrara de forma preocupante para além mar. O autor esclarece que o banco inglês tornara-se um jogador agressivo no mercado de hipotecas e, por isso, sentiu de forma aguda os efeitos do *crash* norte americano. Com a deterioração do panorama, o Fed chegou a baixar a taxa de juros para 3% em 2008, o que, mais uma vez, não ajudou a melhorar a delicada situação de bancos e instituições financeiras.

O ano de 2008 se iniciou com a notícia de que as perdas no setor bancário ultrapassavam a marca de US\$ 1 trilhão (CNN MONEY, 2008a), o que demonstrava que a crise, que já durava quase um ano, não dava indícios de melhora no curto ou no médio prazo. Em março desse mesmo ano, o governo britânico se viu compelido a nacionalizar o *Northern Rock* após sucessivas tentativas frustradas de encontrar um comprador privado, enquanto que o governo norte americano, em trabalho conjunto com o Fed, viabilizou a compra do *Bearn Stearns*⁴¹ pelo *J.P. Morgan Chase* em 16 de Março de 2008.

Em contraste ao caos que se instalara no sistema financeiro internacional, o Fundo Monetário Internacional (FMI), em relatório divulgado em 2008, anunciava que o controle da inflação poderia “acalmar os ânimos do mercado” (FMI, 2008). Contudo, o FMI não vislumbrava, à época, a extensão e a velocidade com que a dívida do *subprime* norte

³⁹ O Federal Reserve (Fed) é o equivalente ao modelo de um Banco Central, como o caso do Banco Central Brasileiro.

⁴⁰ Banco britânico.

⁴¹ O Bearn Stearns foi um banco de investimentos norte Americano que operou até 2008, quando foi comprado pela *holding* norte americana de serviços financeiros J.P. Morgan Chase & Co.

americano se agravava. As grandes instituições credoras do país, que nos últimos anos haviam vendido incontáveis títulos hipotecários de baixo custo, encontravam-se agora em situação crítica e não puderam contar com a ajuda governamental, de forma distinta do que ocorreu com as instituições públicas norte americanas *Freddie Mac* e *Fannie Mae*⁴² que receberam pacotes de ajuda financeira do governo para evitar a falência (THOMPSON, 2009; GAMBLE, 2014).

As autoridades financeiras nacionais tinham receio de demonstrar que o governo ajudaria os bancos em situações perigosas, temendo que isso se tornasse uma avalanche. Então, quando um dos maiores bancos de Wall Street, o *Lehman Brothers*, recorreu ao governo norte americano, não encontrou ajuda e terminou decretando falência. A ausência de um *bailout*⁴³ governamental ao Lehman, em contraste à abordagem utilizada no caso do *Bear Stearns*, provou-se contraproducente. Segundo Gamble (2014), esse fato, aliado à onda de incerteza que dominava o mercado desde Julho de 2007, deixou claro que nem os grandes bancos estavam a salvo, e que o mercado financeiro estava realmente em perigo. O caso do Lehman se tornou emblemático nos estudos da crise, sendo apontado como um marco histórico (LANE, 2012). Após sua quebra,

It burst a dam, and confidence, which was already fragile after a year of credit crunch, plummeted, putting potentially every financial institution at risk. For a few brief days at the end of September it seemed possible that there could be a complete meltdown of the financial system, with all the big banks forced to suspend trading, unable to provide any financial services, even supplying cash for ATMs, threatening a total economic and social breakdown and unimaginable disruption and disorder. This was an existential crisis of some magnitude (GAMBLE, 2014, p. 57 e 58).

Essa percepção por parte dos governos de que a crise não era algo passageiro levou-os a sair da inércia e iniciar uma onda de *bailouts* e nacionalizações no setor financeiro, com o objetivo primordial de evitar novas falências. A exemplo disso, em 28 de Novembro de 2008, o governo britânico nacionalizou parte do *Royal Bank of Scotland*, um dos maiores bancos do Reino Unido. Esse resgate público de bancos e instituições financeiras, com o Fed baixando as taxas de juros para 0.25% em Dezembro de 2008 (CNN MONEY, 2008b), demonstrou que

⁴² Segundo Thompson (2009), “Fannie was created by the American government as a federal agency in 1938 to buy mortgages in the secondary market and sell them as securities. In 1968 it was converted into a private corporation with a congressional charter. Freddie was created in 1970 to provide support for the secondary mortgage market, again as a private corporation with a congressional charter”. Esse alvará de funcionamento fornecido pelo Congresso consistia em uma lei que definia a missão, a autoridade e as atividades de uma determinada empresa. O Congresso, apesar de receber um relatório anual sobre as atividades das empresas, não possui poder de supervisão sobre elas.

⁴³ *Bailout* é um termo que se refere ao montante emprestado aos países ou empresas que se encontram em situação financeira delicada. Em inglês, a palavra *bail* quer dizer fiança, garantia. Na literatura sobre a crise financeira, o *bailout* é usado para se referir aos pacotes de ajuda enviados aos países mais atingidos pela crise.

“(...) the banks became too big to fail and would always ultimately have to be bailed out by the taxpayer if the alternative was the economic collapse” (GAMBLE, 2014, p. 58).

Enquanto isso, a Europa e o Banco Central Europeu mantinham-se cautelosos quanto à crise, acreditando que ela se restringia aos dois grandes centros financeiros: Wall Street e Londres. Entretanto, essa decisão da UE em não se preparar para a crise, na análise de Zestos e Rizova (2012), fez com que ela fosse atingida de forma muito mais intensa algum tempo depois. Conforme comprovado com o passar dos meses, devido à profunda dependência de muitas economias desses centros financeiros, todo o mundo, e a Europa em grande medida, começou a sentir os impactos do *crash* inicialmente norte americano. Pela primeira vez desde 1945, o FMI previu uma retração de -0,7% na economia global, seguindo a linha das previsões já pessimistas de 2008 (ZESTOS e RIZOVA, 2012).

Após uma onda de intervenções nacionais, houve um período de calma, com o FMI lançando o *July Update*⁴⁴ e aumentando a previsão de crescimento global para 4.5% em 2010 e 4.25% em 2011 (FMI, 2009). Entretanto, os bancos que sobreviveram ao mau tempo que se alastrava desde 2007 tornaram-se cautelosos para emprestar dinheiro e surgiram, então, dúvidas quanto à sustentabilidade das dívidas públicas dos países, que eram o resultado das grandes quantias desprendidas por eles para salvar bancos e o sistema financeiro internacional. Além disso, Gamble (2014) aponta para os riscos que esses resgates governamentais geraram para a estabilidade social dos países, uma vez que houve aumento significativo nas taxas de desemprego e na insatisfação popular.

Apesar do otimismo quanto às taxas de crescimento econômico global e à aparente recuperação do *crash* de 2007, o FMI, concomitantemente, apontou para os primeiros sinais de turbulência financeira na Zona do Euro. Em meio às comemorações dos dez anos do Euro, com diversas conferências acadêmicas exaltando o que seria, até então, a mais bem sucedida iniciativa de moeda única, um choque vindo diretamente da Grécia mudaria esse panorama. Choque este descrito por Krugman (2012, p. 4 *apud* GIBSON, PALIVOS e TAVLAS, 2014, p. 3) como “the mother of all assymetric shocks – a shock that was, in a bitter irony, caused by the creation of the euro itself”.

⁴⁴ Todos os anos o FMI publica um relatório chamado *World Economic Outlook (WEO)*, geralmente em Abril e em Setembro ou Outubro. Dada à crescente demanda por dados mais atualizados, o FMI passou a lançar também o *WEO Update*, que geralmente é publicado em Janeiro e Julho, entre as duas maiores publicações, os WEO. Assim, o *July Update* se refere ao relatório publicado no mês de Julho.

A crise⁴⁵ inicialmente atingiu os países da Europa Central e do Leste, em especial, Hungria, Ucrânia e Letônia (ZESTOS e RIZOVA, 2012), uma vez que seus respectivos bancos nacionais haviam pego empréstimos com os bancos de outros países da UE. Em seguida, foi a vez de Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha, os PIIGS⁴⁶, apresentarem números alarmantes de suas dívidas públicas nacionais. A maioria deles recebeu *bailouts* da chamada Troika⁴⁷, como ficou conhecido o arranjo composto pelo (a) FMI, pela (b) União Europeia, representada pela Comissão Europeia, e pelo (c) Banco Central Europeu.

Conforme aponta Martins (2012), ocorreu que, à época, como meio de amortecer os impactos causados pelo revés financeiro internacional, “os governos dos países europeus inicialmente realizaram amplos programas de socorro ao setor financeiro e estímulo à economia em recessão” (MARTINS, 2012, p. 2), a fim de evitar a todo custo o aumento do desemprego e diminuir os efeitos negativos da crise. A Tabela 1 traz à luz a dimensão do quanto esses empréstimos ao setor financeiro cresceram em menos de uma década; a Irlanda, por exemplo, teve aumento de 103,1% em transações desse tipo; a Espanha, de 88,5%; enquanto que a Alemanha teve uma diminuição de 11,6% no período entre 2002 e 2008.

Outrossim, Hübner (2012) converge com Martins nesse ponto ao esclarecer que

The sovereign debt crisis in Europe, in general, can be seen as the outcome of the various rescue packages provided by national governments within the EU in order to restabilize banking sectors by providing enormous amounts of liquidity as well as of the working of automatic stabilizers and active fiscal policies. Those emergency policies ultimately resulted in huge increases of public deficits. Even though public debts increased across the board, it needs to be taken into consideration that some economies went further into the abyss than others (HÜBNER, 2012, p. 162).

Essa estratégia dos países, mais adiante, provou-se nociva, haja vista que contribuiu para o endividamento público deles, como apontado por Hübner (2012), particularmente dos PIIGS, conforme atestam a Tabela 2 e o Gráfico 1. Para alguns deles, em especial para a Grécia, a situação já era grave antes mesmo da crise eclodir de forma contundente entre os anos de 2009 e 2010, conforme será demonstrado no decorrer da pesquisa.

⁴⁵ Uma análise profunda de todas as causas e consequências da crise europeia está além do escopo desse trabalho. Para uma leitura mais aprofundada, ver Frankel (2015) e Mihalakas (2012).

⁴⁶ Esse grupo de países ficou conhecido na literatura sob o sugestivo acrônimo de PIIGS e corresponde os países do Sul da Europa, parte mais afetada pela crise. A exceção geográfica ao termo é a Irlanda, localizada na Europa do Norte.

⁴⁷ Termo russo que remete a um arranjo ou grupo de três membros.

Tabela 1: Empréstimos de bancos domésticos para o setor privado (em % do PIB)

	1998	2002	2007
Portugal	92,1	136,5	159,8
Itália	55,7	77,3	96,5
Irlanda	81,2	104,4	184,3
Grécia	31,8	56,5	84,4
Espanha	80,8	100,1	168,5
Alemanha	112,2	116,7	105,1
França	81,0	85,6	99,3

Fonte: *World Bank Financial Database apud* LANE, 2012, p. 52.

As taxas de emprego dos países da Zona do Euro eram mais um indicativo de que a situação era perigosa. Em abril de 2010, o desemprego atingiu a marca mais alta da história, com o alarmante número de 15,86 milhões de desempregados, o que correspondia a aproximadamente 10% da população total (CLARKE e DALEY, 2010). Kai Lehmann (2013), com o intuito de demonstrar o grau de impacto dessa crise na Europa, apontou alguns dados importantes: em junho de 2013, a Espanha sofria com mais de 50% de sua população jovem desempregada; na Irlanda, os preços de propriedade privada caíram 50% desde 2007. A Grécia, por sua vez, enfrentava, nesse mesmo ano, o seu 19º semestre de crescimento negativo (*Ibid*).

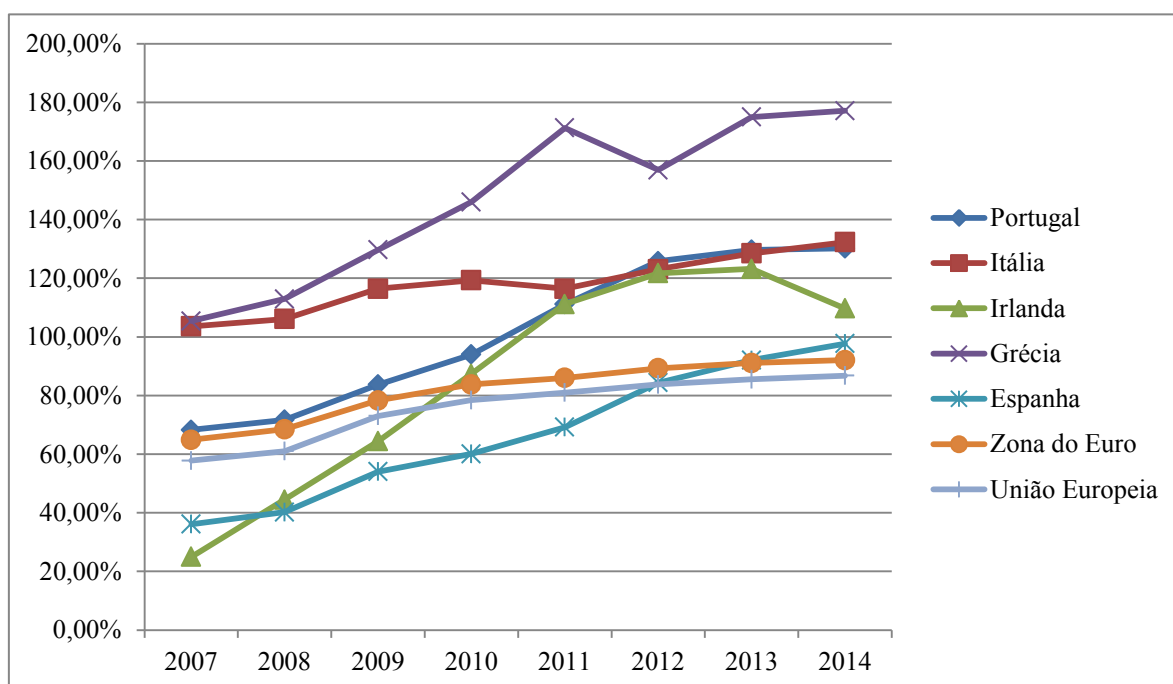
Tabela 2 - Dívida Pública em % do PIB

PAÍS	ANO							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Portugal	68,3%	71,7%	83,7%	94%	111,1%	125,8%	129,7%	130,2%
Itália	103,6%	106,1%	116,4%	119,3%	116,4%	123,1%	128,5%	132,3%
Irlanda	25%	44,5%	64,4%	87,4%	111,2%	121,7%	123,2%	109,7%
Grécia	105,4%	112,9%	129,7%	146%	171,3%	156,9%	175%	177,1%
Espanha	36,1%	40,2%	54%	60,1%	69,2%	84,4%	92,1%	97,7%
Zona do Euro	64,9%	68,5%	78,3%	83,8%	86%	89,3%	91,1%	92,1%
União Europeia	57,8%	61%	73%	78,4%	81%	83,8%	85,5%	86,8%

Fonte: *Trading Economics*; Elaboração própria.

A análise da Tabela 2 e do Gráfico 1 traz à luz o que Philip R. Lane (2012) atestou sobre a tardia reação europeia à crise, já supracitada. Se observados os dados agregados da dívida pública da União Europeia, houve pouco aumento no período compreendido entre 2007 e 2014. Entretanto, esse dado mascara a real situação de países como os PIIGS que, mesmo antes da crise eclodir, já se encontravam em situação delicada ou até mesmo insustentável.

Gráfico 1 - Dívida Pública em % do PIB



Fonte: *Trading Economics*; Elaboração própria.

Essa situação de insustentabilidade agravar-se-ia com a consequente diminuição da credibilidade desses países no mercado internacional. Segundo Martins (2012),

O aumento das dívidas públicas dos PIIGS (Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha), por seu turno, eleva a percepção de risco por parte dos agentes econômicos no que concerne à solvência desses governos, o que induz ao *incremento do custo de financiamento dessas dívidas* e, por essa razão, à *ampliação do déficit público*. Como consequência, aumentam-se as expectativas negativas de um *default* soberano (MARTINS, 2012, p. 2, grifo nosso)

No início de 2010, os níveis dos déficits orçamentários dos PIIGS ultrapassavam a marca dos 10% (HODSON, 2015). Era necessária, então, ajuda externa para conter esse ciclo vicioso e assaz nocivo. A solução para dirimir esse panorama foram os diversos pacotes de ajuda da Troika que seriam liberados mediante o cumprimento de uma série de medidas de austeridade.

O primeiro país em apuros a receber a ajuda foi a Grécia, e isto será analisado com mais atenção nas próximas seções.

Em seguida, os Chefes de Estado e Governo da UE decidiram oferecer termos similares de ajuda aos demais países dos PIIGS, a fim de evitar outro caso parecido com o grego (HODSON, 2015). Para isso, foram estabelecidos dois mecanismos estabilizadores *ad hoc*, o Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira⁴⁸ (MEEF), que contava com €60 bilhões, e o temporário Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEEF), depois substituído pelo Mecanismo Estabilizador Europeu (MEE), de caráter permanente. Conforme esclarece Hodson (2015), a Irlanda foi o primeiro a acessar esses fundos de emergência, em Novembro de 2010, fazendo um aporte de €85 bilhões. Em seguida, foi a vez de Portugal, com a quantia de €78 bilhões.

Navarro (2012 *apud* MARTINS, 2012) diverge da literatura dominante sobre a crise e pontua que o endividamento público dos países da periferia da Zona do Euro não foi a causa da crise. Ele defende que esta foi, na verdade, consequência das políticas de austeridade impostas pela Troika para sanar os problemas advindos do socorro prestado pelos países ao sistema financeiro internacional que, depois de brevemente recuperado, terminou sujeitando-os. Nesse sentido, para ele, haveria uma relação direta entre a imposição de políticas de austeridade e o declínio do crescimento econômico especialmente dos PIIGS, o que por sua vez, aprofundaria o déficit orçamentário⁴⁹ e a dívida pública⁵⁰.

O que teve início como uma crise do endividamento público transformou-se num *spill over* indigesto que a Europa não estava pronta para receber. As origens dessa crise, contudo, estão assentadas bem antes da deterioração da condição dos PIIGS, em especial da Grécia. Boa parte da literatura volta à década de 1990 e remete a fatos datados do estabelecimento da União Econômica e Monetária (UEM) como indícios de que algo não terminaria bem. Nas próximas seções, abordaremos as falhas cometidas na instalação da UEM e a gênese do que se tornou o prelúdio da crise: o caso grego.

⁴⁸ Esses mecanismos e as demais medidas de contenção da UE perante a crise, bem como seus processos de tomada de decisão, serão mais profundamente analisados no próximo capítulo deste trabalho.

⁴⁹ O déficit orçamentário (em inglês, *budget deficit*) existe quando um país gasta mais do que arrecada. É calculado anualmente e mensurado em relação ao Produto Interno Bruto (PIB).

⁵⁰ A dívida pública (em inglês, *public debt*) é a quantia devida pelo governo, e é também expressa em relação ao PIB.

2.1 Falhas no desenho da União Econômica e Monetária

Para Zestos e Rizova (2012), o estabelecimento imperfeito da União Econômica e Monetária (UEM) da União Europeia pode ter corroborado para a eclosão da crise e, ainda, minado sua perspectiva de melhora. A UEM⁵¹ foi estabelecida com a assinatura do Tratado de Maastricht, em 1997, e demandou uma mudança radical na condução da política macroeconômica⁵² dos países membros da UE (HODSON, 2015). Um dos objetivos dessa nova União era a adoção de uma moeda única; assim, em 1 Janeiro de 1999, o Euro (€) entrou em vigor e passou a ser a moeda oficial dos 11 países membros⁵³ até então componentes da UEM⁵⁴.

A respeito das expectativas à época da adoção do Euro, Tilford (2013) elucida que

The introduction of the euro was supposed to usher in a period of improved economic performance across Europe. By fixing exchange rates the single currency would make it impossible to engage in competitive devaluations, which in turn would open the way for more trade integration. This would increase competition and hence productivity growth, raising economic growth and living standards. This, in turn, would strengthen member-states' public finances, and with it the sustainability of welfare states or Europe's 'social market' economies. The euro would challenge the dollar as an international reserve currency, and boost Europe's standing in the world. Politically, the euro would bring EU member-states together, fostering a closer sense of unity and common identity. For some, this would be the first step on the road to full political union (TILFORD, 2013, p. 7).

Para que esses objetivos ambiciosos fossem alcançados, o Tratado de Maastricht determinou uma série de critérios a serem cumpridos, que ficaram conhecidos como os Critérios de Convergência⁵⁵. Segundo estes, os candidatos à UEM e ao Euro deveriam se esforçar para cumprir com os seguintes pré requisitos: (a) estabilidade de preços; (b) estabilidade de taxas de câmbio; e (c) disciplina fiscal, que consistia na manutenção do déficit orçamentário abaixo dos 3% do PIB e da dívida pública abaixo de 60% do valor do PIB (CLARKE e DALEY,

⁵¹ Para mais detalhes sobre o contexto histórico, as condições que levaram ao estabelecimento da UEM e suas distintas fases, ver Dinan (2004), Hodson (2015) ou De Grauwe (2015).

⁵² Segundo Hodson (2015), a política macroeconômica engloba a configuração de taxas de juros de curto prazo (política monetária) e decisões relacionadas a gastos públicos e a taxação (política fiscal). Inclui, ainda, as medidas destinadas a influenciar o valor externo da moeda (política e taxa de juros). Seus objetivos técnicos são: a estabilidade de preços, crescimento econômico, finanças públicas saudáveis e o bom funcionamento da balança de pagamentos e do sistema financeiro.

⁵³ Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda e Portugal.

⁵⁴ Segundo a Comissão Europeia, o euro “foi inicialmente utilizado como moeda virtual nas operações de pagamento que não envolviam notas e moedas, bem como para fins contabilísticos, enquanto as antigas moedas continuavam a ser utilizadas nas operações de pagamento em numerário e a ser consideradas subdivisões do euro. Posteriormente, em 1 de Janeiro de 2002, o euro foi introduzido fisicamente sob a forma de notas e moedas” (COMISSÃO EUROPEIA, 2015).

⁵⁵ Em inglês, *Convergence Criteria*.

2010). À época, nenhum dos Estados membros cumpria com esses critérios (SCHMIDT, 2010).

A Alemanha, à época, e em especial a sua população, tinha dúvidas quanto à sustentabilidade dessa nova União. Alguns de seus cidadãos acreditavam que, antes mesmo do Euro ter sido completamente adotado, os países da periferia pediriam socorro às grandes economias europeias (THIELEMANN, 2015b⁵⁶). Destarte, visando garantir de alguma forma que todos os membros da UEM cumprissem com os critérios após a adoção da moeda única, a Alemanha pressionou o Conselho Europeu, e os Estados Membros assinaram, em junho de 1997, o Pacto de Estabilidade e Crescimento⁵⁷ (PEC). Seu objetivo era garantir a manutenção saudável das finanças públicas dos países da UE que adotassem o Euro através da punição dos países que porventura desobedecessem às regras⁵⁸. O país que descumprisse com as regras era iniciado o Procedimento em caso de Déficit Excessivo (PDE), através do qual a Comissão avaliava o país em questão e definia as medidas de punição cabíveis. Como forma de prevenir ainda mais o descumprimento dos Critérios de Convergência, o Conselho Europeu autorizou que os Ministros das Finanças dos países da Zona do Euro se encontrassem em caráter informal com representantes do Banco Central Europeu em um fórum que ficaria conhecido como Eurogrupo⁵⁹.

Essa pressão da Alemanha já demonstrava uma certa preocupação em relação ao *spill over* negativo e indesejado apontado pela literatura como posterior à adoção do Euro, expresso na “[...] possibility that policy decisions taken on one member of a monetary union could generate negative externalities for other members” (HODSON, 2015). Receio este fortalecido pelo fato de que os EM mantiveram um certo grau de controle sobre outros aspectos da política econômica, como, por exemplo, a política fiscal e orçamentária, tratando-as no âmbito intergovernamental, enquanto que o BCE delibera de forma supranacional acerca das matérias referentes à política monetária da Zona do Euro. Economistas e acadêmicos alertaram sobre esse risco à época da criação do projeto da UEM, que prosseguiu mesmo assim. Acerca desse descompasso, Cramme e Hobolt (2014) acreditam que, em relação à União Monetária, a UE optou por um quadro minimalista de integração, que significava que

⁵⁶ Palestra intitulada “União Econômica e Monetária” como parte das atividades da LSE Summer School 2015.

⁵⁷ Em inglês, *Stability and Growth Pact* (SGP).

⁵⁸ A penalidade seria o pagamento entre 0.2 e 0.5% do PIB.

⁵⁹ Atualmente presidido pelo holandês Jeroen Dijsselbloem, no cargo desde 2013. Seu antecessor foi o atual Presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, que liderava as reuniões no período em que a crise eclodiu. Fonte: <http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/stability_growth_pact.html?locale=pt>

[...] while monetary and Exchange rate policies had been fully centralized through the ECB, the rest of macroeconomic policies remained firmly under the control of national governments. EMU governance was exclusively geared towards rules-based prevention, in particular of excessive budget deficits and levels of public debt (CRAMME e HOBOLT, 2014, p. 6)

Os efeitos negativos desse descompasso seriam mais profundamente sentidos, segundo De Grauwe (2015), em decorrência do fato de que a UEM nunca foi uma Área Monetária Ótima⁶⁰ (AMO), conceito criado pelo economista Robert Mundell (1961 *apud* DE GRAUWE, 2015), que definiu a OMA como um espaço econômico onde políticas centralizadas teriam impactos similares em todas as regiões que as adotasse (SCHARPF, 2014). A teoria das AMO postulava que taxas de juros fixas, como propostas na UEM, seriam mais apropriadas para áreas intimamente integradas por meio de comércio internacional e do movimento de produtos.

Assim, a literatura e os economistas à época da criação da União Econômica e Monetária não consideravam a UE uma Área Monetária Ótima (HODSON, 2015; DE GRAUWE, 2015; SCHARPF, 2014; ZESTOS e RIZOVA, 2012) uma vez que nela (a) há pouca mobilidade laboral entre seus Estados membros (THIELEMANN, 2015b) e que (b) a maioria dos países da UE exportam apenas 10 ou 20% de suas produções para outros países da UE, atestando um mercado de trabalho e de produtos bastante inflexível (VEEBEL e MARKUS, 2013). Outro ponto que dificultava o estabelecimento de uma AMO na União Econômica Monetária era o fato desta apresentar os chamados choques assimétricos, a saber, turbulências econômicas que atingiam em grau e intensidades distintas os diferentes países da UE (MUNDELL, 1962 *apud* HODSON, 2015; LANE, 2012). Esses choques tornaram-se um dos grandes desafios enfrentados pela UE no período da crise. Acerca disto, De Grauwe (2015) pontua que a UEM carecia de mecanismos que refreassem o desenvolvimento econômico descompassado entre os EM; enquanto uns experimentavam *booms*, outros enfrentavam grandes recessões, fato esse expresso no fato de alguns países produzirem déficits orçamentários significativos (Grécia e Irlanda), enquanto outros, superávits (Alemanha).

Mesmo diante de um contexto tão negativo, o Euro foi lançado. Sua primeira década foi de relativo sucesso, com a taxa de inflação da UEM mantendo-se em 2.2%, um valor considerado histórico, segundo Hodson (2015). Contudo, a estabilidade de preços mascarava uma realidade bem distinta em relação aos desequilíbrios macroeconômicos. A Irlanda, por exemplo, viu os preços do seu mercado imobiliário subirem vertiginosamente entre 1999 e

⁶⁰ Em inglês, *Optimum Currency Area* (OCA).

2007. Consoante a isso, a taxa de crescimento econômico da região foi de apenas 2.1%, bem abaixo do nível de outros países industrializados, segundo o *Eurostat*⁶¹.

É cabível elucidar que, antes de entrar na UEM, os países que se encontravam em recessão poderiam desvalorizar suas moedas para amenizar sua situação financeira. Sob a égide da UEM, com o BCE ditando a taxa de juros, restava a eles uma única saída: desvalorização interna, o que, segundo Zestos e Rizova (2012), requer redução de salários e gera um declínio no padrão de vida do cidadão comum. Esses fatores, juntos, ajudaram a agravar a já crítica situação dos países da periferia. A gravidade da situação era também refletida na assimetria entre as produções industriais dos países da UE, aprofundado pela adoção do euro. Antes da moeda única, o *gap* industrial entre países como Itália e Alemanha, por exemplo, era balanceado pela possibilidade de desvalorização (da Itália) ou revalorização (Alemanha). Desde 1999, com a introdução do Euro, a produção industrial alemã cresceu 130%, enquanto que a italiana decresceu em 80% se comparada com os valores de 1999 (VEEBEL e MARKUS, 2013).

Uma das características mais marcantes dessa primeira década de vida da nova moeda foi a indisciplina fiscal (HODSON, 2015). Diversos países falharam ao tentar dirimir as dívidas públicas, a exemplo de França e Alemanha, que apresentaram déficits orçamentários após a recessão econômica de 2001 a 2003. Essas duas grandes economias conseguiram reverter a situação negativa até 2008, deixando seus índices abaixo de 3% do PIB; mas a recuperação europeia, novamente, não foi proporcional.

Conforme previram os pagadores de impostos alemães, os países da periferia logo começaram a dar indícios de que os critérios impostos aos membros da UEM seriam descumpridos (THIELEMANN, 2015b). Apenas no ano de 2009, 14 estados da Zona do Euro violaram as regras fiscais impostas pela UE segundo os postulados dos Critérios de Convergência e do Pacto de Estabilidade e Crescimento (CLARKE e DALEY, 2010). Nesse mesmo ano, a Espanha apresentou déficit orçamentário anual em 11% do PIB, segundo dados do *Eurostat*, e a dívida pública italiana atingiu a marca de mais de €1.8 trilhão em 2010, bem acima dos 60% estipulados pelo PEC (THE TELEGRAPH, 2011).

Outro exemplo de indisciplina fiscal foi a Grécia. Inicialmente barrada da UEM, o país tornou-se, em 2001, o 12º membro da Zona do Euro, após uma revisão da UE ao seu pedido de participação. À época, houve forte suspeita, posteriormente confirmada, de que a Grécia adulterara seus dados econômicos para encobrir sua já então calamitosa situação

⁶¹ Disponível em:

<<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00115&plugin=1>>

financeira (FOREIGN AFFAIRS, 2016). Importante pontuar que o país *nunca* cumpriu com os critérios impostos pelo Tratado de Maastricht e pelo PEC nos 20 anos que sucederam sua adesão à UEM, conforme demonstra a Figura 1. De acordo com Gibson, Palivos e Tavlas (2014), em *paper* apresentado em uma Conferência promovida pelo Banco da Grécia em Maio de 2014, o endividamento grego dobrou entre os anos de 2001 e 2009, indo de €151.9 milhões para €299.7 bilhões.

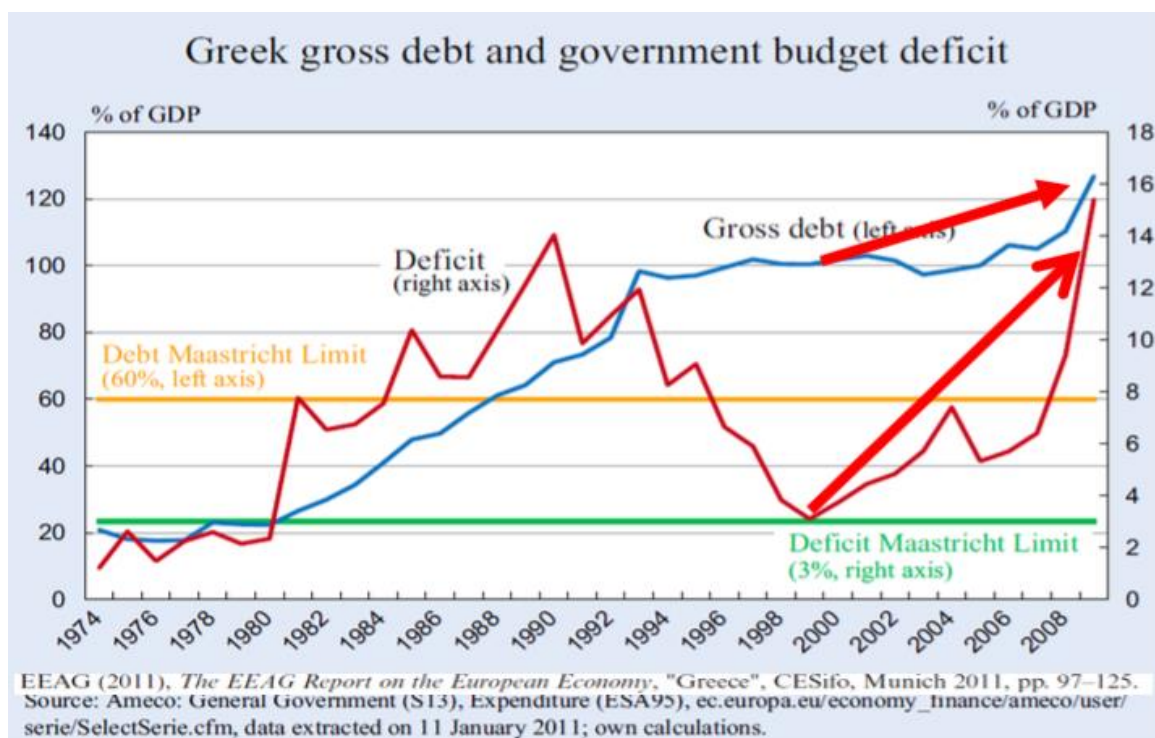
Cabe, então, o seguinte questionamento: se a situação da Grécia já apresentava traços de irregularidade desde o estabelecimento da UEM e do Euro, por que permitir que o país se tornasse membro? Mais ainda, por que admiti-lo na própria União Europeia – à época, Comunidade Europeia? Ulrich Sedelmeier (2015b) ajuda a responder essas inquietações quando afirma que a União Europeia fez do *enlargement*⁶² sua mais poderosa ferramenta de política externa. Segundo o autor, a UE usou essa ferramenta de duas formas distintas: a primeira delas se deu quando o *enlargement* foi posto como âncora para democracias frágeis recém emergidas de regimes autoritários para uma comunidade internacional democrática. A Grécia aplicou para ser membro da UE em junho de 1975, pouco tempo após a queda do governo militar que ficou no poder entre os anos de 1967 e 1974 (SEDELMEIER, 2015a). Uma outra faceta do *enlargement* como instrumento de política externa se deu através do uso do incentivo de participação como forma de induzir ou solicitar mudanças políticas específicas nos Estados que desejavam entrar no bloco: a chamada *accession conditionality*. Segundo Sedelmeier (2015b), através dessa condicionalidade o pertencimento ao bloco era visto como um prêmio a ser ganho se, e somente se, o Estado introduzisse mudanças requeridas pela UE.

A primeira tentativa da Grécia de entrar na então Comunidade Europeia foi vetada pela Comissão Europeia, devido à frágil situação econômica e política do país. A Alemanha, à época, também tinha forte interesse na entrada da Grécia por motivos comerciais, já que era o maior fornecedor dos gregos – mas tinha ressalvas quanto à sustentabilidade da situação econômica do país. Mas o Conselho de Ministros, motivado por intenso *lobby* da França⁶³, fez com que o pedido da Grécia fosse aceito e analisado (entre junho de 1976 e maio de 1979). Assim, em janeiro de 1981, a Grécia tornou-se membro da então Comunidade Europeia.

⁶² *Enlargement* é o termo utilizado para designar o alargamento da União Europeia, ou seja, a incorporação de novos Estados membros.

⁶³ A respeito do *lobby* francês, o relatório do *Centre Virtuel de la Connaissance Sur L'Europe (CVCE)* (2012) elucida que: “France viewed the strengthening of the democratic regime as an absolute priority. Greece, situated as it was on the edge of the Balkans, had to be made stable. On a symbolic level, its accession would also make a reality of the Hellenic culture’s full and complete attachment to European and Western civilisation”.

FIGURA 1 – Dívida Pública e Déficit Orçamentário Grego em % do PIB entre 1974 e 2008



Fonte: THIELEMANN, 2015b.

A admissão da Grécia como membro da União Econômica e Monetária, por sua vez, foi alvo de bastante controvérsia. Em 2013, Angela Merkel afirmou publicamente que a Grécia jamais deveria ter sido admitida na Zona do Euro, e que a culpa dessa entrada prematura era de seu predecessor, o ex Chanceler alemão Gerhard Schröder (DAILY MAIL ONLINE, 2013). A Chanceler disse ainda que esse erro foi o que permitiu que a crise financeira atingisse a UE de forma tão profunda anos mais tarde. À época da entrada da Grécia, os líderes gregos acreditavam que

[...] entering the economic and monetary union seemed the ideal solution to Greece's fiscal woes. The theory was that the common rulebook of the eurozone would create a system of carrots and sticks that would induce the political system to pursue longer-term goals such as productivity and employment growth and thus respond to the country's real needs (FOREIGN AFFAIRS, 2016)

Essas expectativas foram frustradas, conforme demonstrado acima, e o país viu sua situação econômica sendo agravada com o passar dos anos.

Conforme elucidado Philip Lane (2012), a constante violação das regras fiscais da UEM, no caso da Grécia,

[...] shaped an influential political narrative of the crisis, which laid the primary blame on the fiscal irresponsibility of the peripheral nations, even though the

underlying financial and macroeconomic imbalances were more important factors (LANE, 2012, p. 56)

É prudente ressaltar que todos os países membros da UEM descumpriram com as regras em um momento ou outro e que o PEC foi sucessivamente violado. Entretanto, mais uma vez, houve assimetria na forma como a UE reagiu a esses deslizes (ZESTOS e RIZOVA, 2012). Quando países pequenos como Portugal descumpriram com as regras do Pacto, foram obrigados a observá-las; quando foi a vez da Alemanha e da França, especialmente em 2003, os dois países convenceram os demais países da UEM a congelar os mecanismos do PEC e, assim, evitaram sofrer as sanções. Segundo Zestos e Rizova (2012), após dois anos de intensas disputas entre a Comissão Europeia e os Estados Membros, o Pacto foi revisado para atender às demandas das economias maiores e terminou perdendo sua credibilidade, que já era frágil.

2.2 Gênese, *Agreement* e *Grexit*: o caso grego

Diversos são os autores que apontam a Grécia como o gatilho para a crise na Europa e que definem o caso grego como o marco inicial para o agravamento da já existente crise na UE (BALDWIN e GIAVAZZI, 2015; HODSON, 2015; GIBSON, PALIVOS e TAVLAS, 2014; ZESTOS e RIZOVA, 2012; CLARKE e DALEY, 2010). Ao mesmo tempo em que foi o epicentro da crise do endividamento soberano europeu, a Grécia foi também o país a ser atingido de forma mais profunda pela crise econômica global, não apenas pelas questões trazidas pela crise, mas também por falhas anteriores ao estopim de 2007.

Tudo começou quando, em outubro de 2009, após vencer as eleições nacionais gregas pelo partido PASOK, o Primeiro Ministro Georgios Papandreou anunciou que as previsões anteriores do governo haviam mascarado o real tamanho do déficit orçamentário do país. Ao contrário do que vinha sendo divulgado pelo governo grego ao longo dos anos⁶⁴, Papandreou anunciou a alarmante previsão de um déficit orçamentário equivalente a 12,7% do PIB no ano de 2009, e uma taxa de endividamento público prevista para 124,9% do PIB, o equivalente a €300 bilhões. Para Stefano Micossi (2008 *apud* BALDWIN e GIAVAZZI, 2015),

The Greek fiscal crisis acted as a detonator in two ways. It alerted the authorities and public opinions in Germany and other 'core' countries to the possibility of large (and hidden) violations of the common fiscal rules; and it alerted financial markets to the risks of a sovereign default in a system where the provision of liquidity to

⁶⁴ A Grécia enviara relatórios para a Comissão Europeia garantindo que seu déficit orçamentário não ultrapassaria a marca de 3,6% do PIB (HÜBNER, 2012).

ensure the orderly rollover of distressed sovereigns is not guaranteed (MICOSSI, 2008 *apud* BALDWIN e GIAVAZZI, 2015, p. 38)

Após o anúncio, Papandreou tentou um empréstimo de €50 bilhões para tentar amenizar a situação do país, mas seu pedido foi negado, especialmente pela Alemanha (HÜBNER, 2012). Contudo, os bancos e os investidores internacionais, após tomarem ciência da realidade fiscal da Grécia, não mais confiavam em sua capacidade de honrar com os compromissos financeiros (CLARKE e DALEY, 2010). As taxas alarmantes do país serviam para inflamar esses receios; entre os anos de 2009 e 2013 a economia grega retraiu em 21% e a taxa de desemprego cresceu de 9,5% para 27%, segundo o banco de dados da Comissão Europeia (AMECO)⁶⁵. Desta feita, o país foi negativamente avaliado por agências de crédito e pelo mercado, o que resultou no aumento das taxas de juros cobradas para o pagamento de sua dívida e no receio generalizado de um *default* soberano (HÜBNER, 2012).

Em Novembro de 2009, Papandreou seguia firme na insistência de que a Grécia não precisaria de ajuda da Zona do Euro e comprometeu-se a cortar o déficit orçamentário para 8,7% até 2010. Para cumprir com essa meta, impôs severas medidas de austeridade, que incluíram, entre outras, o corte de 10% nos gastos com segurança social e o congelamento de salários no setor público. Apesar desses esforços, a avaliação externa grega só piorava, e o país precisava lidar com a onda de protestos populares em retaliação ao programa de austeridade. Em um dos vários protestos ocorridos na Grécia, a população tomou as ruas de Atenas bradando que o país não seria como a Irlanda – fazendo referência às duras medidas de austeridade enfrentadas pelo país em troca da ajuda da Troika. Os manifestantes declararam guerra ao governo do país, alegando que o país declarara guerra contra a população ao adotar uma série de medidas impopulares, e prometiam continuar com os protestos enquanto a situação não fosse revertida (THE GUARDIAN, 2010). Em 24 de fevereiro houve greve geral do setor público e de transportes; em 11 de março do mesmo ano, trabalhadores dos setores públicos e privado decretaram greve (DAILY NEWS, 2010), e a situação tornou-se insustentável com a morte de três cidadãos em um dos protestos violentos que assolaram a capital Atenas (MARTINS, 2012).

Ante o caos grego, os líderes da União Europeia silenciaram (HODSON, 2015; CLARKE e DALEY, 2010). Segundo Clarke e Daley (2010), a UE se viu diante de três possibilidades: (1) permitir que Grécia não pagasse sua dívida, (2) arranjar um *bailout* com contribuições do BCE, da UE ou do FMI ou (3) forçar a saída da Grécia da Zona do Euro, o que faria o país voltar a adotar a Drachma, moeda usada até a substituição pelo Euro em 2001.

⁶⁵ Fonte: <http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/serie/ResultSerie.cfm>.

A primeira solução foi vetada por alguns países, em especial pela Alemanha, França e Reino Unido, que detinha títulos da dívida grega que, caso não paga, os faria perder dinheiro. A segunda possibilidade, proposta pela França, foi inicialmente vista com receio.

Apesar de ter proposto o envio de ajuda, a França se mantinha cautelosa quanto ao envolvimento do FMI, temendo que a autonomia e o prestígio do euro fossem abalados (HODSON, 2015). Merkel, em igual medida, temia que um *bailout* com ajuda de outro organismo internacional dirimisse a confiança internacional no Euro. Entretanto, dada a inevitabilidade da ajuda e como a Alemanha era o maior doador do plano de resgate, diante da flagrante situação grega, o país mais uma vez tomou a decisão e bateu o martelo optando pelo envolvimento do FMI no pacote de emergência, apesar das ressalvas. Diante desse contexto, a solução 3 foi descartada. A escolha pela inclusão do FMI se deu não por razões financeiras, conforme aponta editorial do Financial Times, mas dada à “expertise and proven ability to discipline the recipients of its credit”, caso o país receptor falhasse em cumprir com as medidas de austeridade incluídas no pacote de condições requeridos pela Troika, encabeçada pelo FMI (VOX EUROPE, 2013).

Clarke e Daley (2010) trazem ainda à luz outro ponto controverso a respeito do envio de ajuda econômica para a Grécia. Os autores pontuam que o Tratado de Maastricht, que estabeleceu a UEM, proibia-os explicitamente, e o Tratado de Lisboa, o mais recente da UE, reforçara essa proibição ao criar a cláusula de *no bailout*⁶⁶. Segundo esclarecido pelos autores,

[...] bailouts had originally been banned in order to prevent states from breaking the SGP rules, and then being propped up by other member states. However, to allow the Greek bailout, the ‘no bailout’ clause was overruled and the Lisbon Treaty’s ‘exceptional occurrences’ clause⁶⁷ was used instead (CLARKE e DALEY, 2010, p. 4)

Assim, após manobra do Eurogrupo em Maio de 2010, sete meses após a posse de Papandreou, e mesmo com ressalvas da Alemanha, os (relutantes) líderes da UE concordaram em liberar um pacote de ajuda sob a forma de um mecanismo de estabilização temporário, um

⁶⁶ Artigo 125 do Tratado de Lisboa, que postula: “Sem prejuízo das garantias financeiras mútuas para a execução conjunta de projetos específicos, a União não é responsável pelos compromissos dos governos centrais, das autoridades regionais ou locais, ou de outras autoridades públicas, dos outros organismos do sector público ou das empresas públicas de qualquer Estado-Membro, nem assumirá esses compromissos. Sem prejuízo das garantias financeiras mútuas para a execução conjunta de projetos específicos, os Estados-Membros não são responsáveis pelos compromissos dos governos centrais, das autoridades regionais ou locais, ou de outras autoridades públicas, dos outros organismos do sector público ou das empresas públicas de outros Estados-Membros, nem assumirão esses compromissos” (TRATADO DE LISBOA, 2007).

⁶⁷ Artigo 122 do Tratado de Lisboa, que aduz: “Sempre que um Estado-Membro se encontre em dificuldades ou sob grave ameaça de dificuldades devidas a calamidades naturais ou ocorrências excepcionais que não possa controlar, o Conselho, sob proposta da Comissão, pode, sob certas condições, conceder ajuda financeira da União ao Estado-Membro em questão. O Presidente do Conselho informará o Parlamento Europeu da decisão tomada” (TRATADO DE LISBOA, 2007).

fundo com baixas taxas de juros (CLARKE e DALEY, 2010). Esse fundo valia o total de €110 bilhões, dos quais €80 bilhões vieram da UE e os €30 bilhões restantes do FMI. A Grécia fez seu primeiro aporte em 18 de maio de 2010. Dias depois, os chefes de Estado e Governo decidiram oferecer condições similares a outros países da ZdE por meio do MEEF e do FEEF. Com o objetivo precípua de restaurar a confiança nas economias da Zona do Euro, o *bailout* foi aberto a todos os membros da UEM: a Irlanda foi a primeira a acessá-los, seguida por Portugal (HODSON, 2015). O primeiro pacote durou de maio de 2010 a junho de 2013 (BLYTH, 2015).

A liberação dos empréstimos estava condicionada ao cumprimento de um programa de ajuste econômico supervisionado pela Troika; esse acordo ficou conhecido como *Agreement*⁶⁸, no caso do acordo feito com a Grécia. Segundo Clarke e Daley (2010), apesar de possuir taxas de juros menores que a dos bancos privados, o *bailout* significou permitir que os auditores do FMI e da UE acessassem o orçamento nacional grego e impusessem severas mudanças estruturais na economia grega no período de vigência da ajuda. Essas medidas de austeridade serviriam para manter as taxas de empréstimos governamentais baixas, por meio de mais cortes salariais, congelamento de aposentadorias e demissões em massa no setor público.

Martins (2012) alude que, apesar do sacrifício imputado à população grega para cumprir com as exigências da Troika, a situação no país não melhorou; o primeiro pacote não diminuiu a dívida e as políticas de austeridade seguiam aprofundando a recessão. Em novembro de 2011, após sucumbir à pressão doméstica contra as medidas acordadas por seu governo, Papandreou renunciou ao cargo e foi substituído por Lucas Papademos, que atuou Primeiro Ministro interino até a convocação de novas eleições legislativas (THE TELEGRAPH, 2011). Estas ocorreram em 17 de junho de 2012 e levaram à nomeação de Antonis Samaras como novo Primeiro Ministro grego.

Em fevereiro de 2012 foi lançado o segundo *bailout*, que duraria até 2014⁶⁹ e objetivava impedir o calote do governo grego. Esse novo plano foi fruto de um acordo fechado entre os Ministros das Finanças dos países da Zona do Euro e submetia o envio de uma ajuda de €130 bilhões ao cumprimento de mais medidas de austeridade. Para receber a primeira parcela desse segundo *bailout*, a Grécia deveria atingir a marca de €11.5 bilhões em cortes, o que significou a demissão de trabalhadores temporários da administração pública,

⁶⁸ Referência ao termo inglês *Agreement*, que significa “acordo”.

⁶⁹ Segundo Mark Blyth (2015), na prática, esse pacote durou até Julho de 2015.

cortes nos gastos do governo e diminuição das pensões suplementares dos aposentados (MARTINS, 2012).

Essa questão foi particularmente controversa, uma vez que a Constituição grega não permitia a demissão de funcionários públicos. Entretanto, mesmo sob intensos protestos nas ruas de Atenas, o Parlamento grego aprovou o novo pacote de duras medidas austeras para garantir a ajuda da Troika. Em declaração no dia 21 de fevereiro de 2012, o Eurogrupo louvou a atitude do Parlamento grego e evocou a compreensão dos cidadãos gregos para a aplicação das novas medidas. Em um dos trechos do texto os Ministros expuseram que

The Eurogroup is fully aware of the significant efforts already made by the Greek citizens but also underlines that further major efforts by the Greek society are need to return the economy to a sustainable path.

[...]

Ensuring debt sustainability and restoring competitiveness are the main goals of the new programme. Its success hinges critically on its thorough implementation by Greece. This implies that Greece must achieve the ambitious but realistic fiscal consolidation targets so as to return to a primary surplus as from 2013, carry out fully the privatisation plans and implement the bold structural reform agenda, in both the labour market and product and services markets, in order to promote competitiveness, employment and sustainable growth (EUROGROUP, 2012).

Apesar das melhoras esperadas pelo Eurogrupo, a realidade da Grécia mostrava-se distinta: o desemprego atingiu a marca de 23,1% em maio de 2012. A dívida pública, por sua vez, fechou 2012 em quase 157% do PIB e chegou em 2014 com o valor acumulado de 177% do PIB (ver tabela 2). Em suma, a situação não apresentava melhoras.

Mark Blyth (2015) atribuiu isso ao fato de que a maioria da quantia destinada ao país não ia para os seus cofres públicos, mas sim para os credores que detinham os títulos de sua dívida pública. Na contramão de grande parte da literatura, o autor defende que a Grécia não teve tanta culpa na eclosão da crise e responsabiliza o sistema bancário europeu pelas falhas que levaram ao *crash*. Acerca da real causa da crise europeia, Blyth elucida que

The roots of the crisis lie far away from Greece; they lie in the architecture of European banking. When the euro came into existence in 1999, not only did the Greeks get to borrow like the Germans, everyone's banks got to borrow and lend in what was effectively a cheap foreign currency. And with super-low rates, countries clamoring to get into the euro, and a continent-wide credit boom underway, it made sense for national banks to expand private lending as far as the euro could reach. So European bank's asset footprints (loans and other assets) expanded massively throughout the first decade of the euro, especially into the European periphery. Indeed, according to the Bank of International Settlements, by 2010 when the crisis hit, French banks held the equivalent of nearly 465 billion euros in so-called impaired periphery assets, while German banks had 493 billion on their books. Only a small part of those impaired assets were Greek, and here's the hub: Greece made up two percent of the eurozone in 2010, and Greece's revised budget deficit that year was 15 percent of the country's GDP – that's 0.3 percent of the eurozone's economy. In other words, the Greek deficit was a rounding error, not a reason to

panic. Unless, of course, the folks holding Greek debts, those big banks in the eurozone core, had, over the prior decade, grown to twice their size [...] of their “too big to fail” American counterparts, which they had done. (BLYTH, 2015, p. 255 e 256).

Diante de uma prospecção tão negativa, algo precisava ser feito, e por isso foi lançado o primeiro programa da Troika para a Grécia, que desacelerou os ânimos dos mercados financeiros – mais especificamente dos bancos europeus – às custas de uma constante piora na situação grega. O segundo pacote de ajuda, enviado sob a forma do Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEEF), serviu para salvar os bancos que detinham títulos da dívida grega. Ao contrário do que se acreditava, o país recebeu menos de €27 bilhões (de um total de €230 bilhões).

Em conformidade com o argumento de Blyth, Schmidt (2010) afirma que as medidas austeras requeridas pela Troika, além de minar as possibilidades de crescimento econômico do país, não faziam muito pelos cidadãos, que foram obrigados a lidar com grandes cortes nos empregos no setor público e no congelamento de pensões. Segundo a autora, os *bailouts* concedidos à Irlanda e à Grécia beneficiaram, em larga medida, os bancos que detinham títulos de suas respectivas dívidas, por meio do programa de consolidação bancária na Irlanda e das campanhas de arrecadação de imposto na Grécia. À época da concessão dos primeiros pacotes de ajuda, as previsões mais otimistas previam uma recuperação grega com no mínimo 10 anos.

A eleição, em janeiro de 2015, do Primeiro Ministro Alexis Tsipras, do partido de esquerda Syriza, e declarado opositor das políticas de austeridade impostas pela Troika, tornou a situação ainda mais delicada. A decisão do novo Primeiro Ministro em convocar um referendo popular para decidir se adotaria ou não as novas medidas de austeridade reacendeu a ideia de uma possível saída da Grécia da Zona do Euro, ou, nas previsões mais pessimistas, da UE. Gordon e Wright (2015) atestam que, em entrevistas conduzidas na Alemanha à época, o clima geral indicava para uma possível *Grexit*⁷⁰.

Após anos de severas políticas de austeridade, em Julho de 2015 a população grega se declarou contrária às novas medidas impostas pela Troika. Apesar disso, em Agosto, a Grécia e seus credores internacionais acordaram um terceiro *bailout* (BBC, 2015), que forçaria mais gastos públicos e condições à população grega, a fim de evitar o *default* da dívida grega.

Diversas outras medidas foram tomadas pela União Europeia com vistas a conter o agravamento da crise do endividamento soberano europeu e grego, particularmente. Elas, bem como seu processo de tomada de decisão, serão abordadas no próximo capítulo. O que todas

⁷⁰ Termo cunhado para se referir à possível saída da Grécia da Zona do Euro e/ou da União Europeia.

elas evidenciaram, segundo Habermas (2011 *apud* MARTINS, 2012), foi que as exigências do mercado financeiro, cristalizadas nas condições impostas aos países da Zona do Euro pela Troika, fizeram os líderes europeus “deixar de lado aquilo que deveria ser a sua prioridade: o bem-estar dos cidadãos, definido num quadro democrático” (p. 08).

2.3 Da economia à política: Eurocrise(s)

Para Kai Lehmann (2014), a União Europeia transformou a recessão causada pela crise financeira e internacional em uma depressão⁷¹, com consequências severas para os seus Estados membros mais pobres. Esse argumento é corroborado por Lane (2012), que define a reação política da UE à crise como caótica. Em suma, diversos autores acreditam que, além das políticas de austeridade impostas pela Troika não terem resolvido de forma satisfatória o problema do endividamento, a UE foi omissa em subestimar as causas estruturais que levaram à eclosão do conflito (LEHMANN, 2013; LEHMANN, 2014; SCHMIDT, 2015).

Lehmann (2013) acredita que a UE não soube desenvolver uma estratégia política que controlasse a crise, o que acabou gerando uma multiplicidade de outras crises associadas à instabilidade financeira que inicialmente atingiu a Zona do Euro. Segundo ele,

The EU [...] confronts multiple crisis: a deep economic one which manifests itself most profoundly in some of those countries that use the European single currency, but also a significant political one which affects the entire EU and which needs to be overcome in order to actually effectively deal with the economic crisis. Failure to do so has accelerated two other crisis: a crisis of legitimacy and a crisis of direction which evolve around the question what the European Union is actually *for* (LEHMANN, 2013, p. 38, grifo no original)

Em suma, o autor acredita que os problemas enfrentados pela UE nos anos da crise foram, na verdade, uma consequência lógica de problemas políticos muito mais profundos que atingem seus Estados membros e seu sistema de governança há décadas (LEHMANN, 2014b). Para ele, a UE meramente reagiu à crise, em grande medida causada por suas próprias falhas, e não contou com uma agenda política propositiva a fim de corrigi-la ou evitar que uma outra crise eclodisse.

Lehmann (2013) pontua, também, que a incapacidade da UE em criar um sistema sólido de *checks and balances* para o gerenciamento da moeda única foi um dos fatores que

⁷¹ A recessão pode ser definida como o declínio da atividade econômica de um determinado país que dura mais do que alguns meses, e inclui a queda do PIB, aumento do desemprego, queda da produção industrial e os demais indicadores. A depressão, por sua vez, pode ser entendida como um período prolongado de recessão, com uma piora maior e mais extensa dos indicadores econômicos (FEDERAL RESERVE BANK OF SAN FRANCISCO, 2007).

colaboraram para a crise da dívida pública, conforme abordado na seção 2.1. Sobre esse sistema de governança falho, Schmidt (2015) também acredita que ele foi problemático, uma vez que substituiu o Método Comunitário da UE por tomadas de decisão que cada vez mais intergovernamentais, com protagonismo nas atuações do Conselho Europeu.

Prova dessa inabilidade da UE em lidar com crise foi a pesquisa pública conduzida pela própria UE que constatou que apenas 1 entre 5 cidadãos acreditam que a UE é capaz de resolver os problemas oriundos da crise (LEHMANN, 2013). Esse dado corrobora com o argumento de Telò (2015), que acredita que uma das grandes falhas da UE foi tomar decisões e implementá-las de uma forma que fortaleceu o déficit democrático dela própria, déficit este expresso na intensa rejeição popular de grande parte das medidas de contenção, especialmente as postuladas pela Troika. Essas medidas de contenção, que serão mais profundamente abordadas no próximo capítulo, foram muitas vezes decididas com “excessiva lentidão e implementadas de forma irregular” (TELÒ, 2014, p. 27).

2.4 Conclusões do Capítulo

Inicialmente originada no setor hipotecário norte americano, a crise financeira internacional não tardou a chegar à Europa. Com vistas a contê-la e a impedir a fragilidade de seu setor bancário, diversos países da União Europeia (UE) desprenderam quantias volumosas de recursos para salvar os bancos envolvidos em operações de risco nos mercados financeiros. O resultado dessa manobra culminou no que se convencionou chamar de crise do endividamento soberano europeu, em que as economias dos países do Sul, essencialmente, apresentaram números alarmantes de dívida pública e déficit orçamentário.

Diante desse contexto, os líderes europeus inicialmente se calaram. Houve falta de liderança política na Zona do Euro e a situação, que segundo parte da literatura poderia ser contida, virou um problema para a Europa como um todo. Com a descoberta da real situação na Grécia e a iminente ameaça de um *default* soberano, a UE, em conjunto com o FMI e o Banco Central Europeu, iniciou uma série de resgates financeiros que ficaram conhecidos como *bailouts*. Esse arranjo de atores, denominado de Troika, exigia uma série de condicionalidades para a liberação de ajuda: medidas de austeridade severas que incluíam cortes nos gastos públicos, congelamento de salários e demissões em massa. Os cidadãos, não satisfeitos com a forma que a UE decidiu lidar com a crise, se manifestaram - especialmente nas ruas de Atenas - mas ao mesmo se viram impotentes para mudar o cenário.

Importante mencionar, ainda, que nem sempre a ajuda financeira da Troika destinava-se a melhorar a situação econômica do país requerente. No caso da Grécia, mais da metade da quantia destinada ao país serviu para pagar os bancos alemães e franceses que detinham os títulos de sua dívida. Ademais, ao conceder ajuda, a Troika exigia que país permitisse que o FMI exercesse um grau significativo de influência sobre a formulação da política econômica nacional, uma vez que passava a propor cortes, reformas e diretrizes a serem adotadas.

Para além da economia, a crise provou ser também política, o que trouxe consequências profundas para o funcionamento da União. Com o agravamento da crise, tornou-se flagrante a necessidade de mudar o gerenciamento dos países da Zona do Euro para evitar que a situação se repetisse. Dessa forma, uma série de medidas foram tomadas para conter a crise, e sua adoção suscitou questionamentos quanto à legitimidade democrática. A seguir, trataremos dessas medidas.

CAPÍTULO 3

(RE)AÇÃO EUROPEIA E (RE)NASCIMENTO DA UNIÃO: AS MEDIDAS TOMADAS PELA UNIÃO EUROPEIA DURANTE A CRISE

Esse capítulo tem o objetivo de expor as medidas de contenção e reajuste à crise adotadas pela União Europeia entre os anos de 2010 e 2014, considerando seus processos de tomada de decisão e as implicações que tiveram para amenizar os efeitos negativos advindos do período de dificuldade econômica apontados na seção anterior. Para tanto, usará a sistematização delineada por Simon Hix (2014), que divide a (re)ação europeia em três grandes pilares: (a) mecanismos para transferências fiscais, (b) mecanismos institucionais para reforma e monitoramento dessas transferências e (c) o novo papel do Banco Central Europeu como Emprestador de Última Instância⁷² (EUI). A análise se dará de forma descritiva e analítica, buscando delinear o processo político envolvido na adoção de cada uma das medidas a serem estudadas e demonstrar a relevância dos diferentes atores políticos em cada caso. Intenta, desse modo, reforçar o argumento acerca da ausência de condução democrática da UE durante seu período de flagrante crise, que, conforme abordado anteriormente, não foi apenas econômica, mas sobretudo política.

Em 26 de Julho de 2012, o Presidente do Banco Central Europeu (BCE), Mario Draghi, declarou emblematicamente que faria o que fosse necessário para salvar o Euro (THE TELEGRAPH, 2012). No curto prazo, isso significou novas transferências fiscais entre os Estados endividados e os chamados Estados do Norte, bem como uma maior coordenação de suas políticas macroeconômicas nacionais (HIX, 2014). No médio prazo, houve uma nova onda de reforma aos Tratados da UE, para incluir os novos mecanismos no arcabouço institucional da União (HODSON, 2015). No longo prazo, essas ações deram início a uma discussão que incluía a criação de um orçamento separado para a Zona do Euro (ZdE) e, nas previsões mais otimistas (ou pessimistas), a criação de um tesouro Europeu e do cargo de Ministro das Finanças da ZdE (HIX, 2014).

Hix (2014) acredita que a crise forçou a União Europeia a tomar medidas de coordenação política e econômica outrora deixadas à mercê dos estados. Conforme explicado na seção anterior deste trabalho, o estabelecimento imperfeito da UEM gerou um espaço no qual a política monetária era coordenada de forma supranacional, ao passo em que a política fiscal permanecia sob a égide de cada Estado membro (HODSON, 2015). Desde a época do

⁷² Em inglês, *Lender of Last Resort (LLR)*.

lançamento do projeto da UEM, economistas e estudiosos alertaram para o perigo de integrar economias tão distintas sem um arcabouço de governança comum (DE GRAUWE, 2015; SCHARPF, 2014). Essa assimetria, agravada pela crise, tornou flagrante a necessidade de um novo modelo para mitigar os efeitos negativos do choque financeiro e econômico.

Apesar de soar como uma estratégia integrada, a reação europeia à crise foi aplicada de maneira *ad hoc* – conforme sintetizado no Quadro 1 - e as consequências desses mecanismos foram, e continuam sendo, profundas. A seguir, essa nova arquitetura será descrita de acordo com as três categorias delineadas anteriormente, para em seguida, na quarta seção deste trabalho, ser observada à luz do debate sobre o déficit democrático.

3.1 Mecanismos para Transferências Fiscais⁷³

No âmbito institucional, o primeiro elemento da nova arquitetura macroeconômica da UE foi o Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (MEEF), um mecanismo *ad hoc* criado em maio de 2010 com capacidade de empréstimo de até €60 bilhões com recursos da UE e do Fundo Monetário Internacional (FMI) e garantido pelo orçamento da UE. Inicialmente acionado para Irlanda (€22,4 bilhões) e Portugal (€26 bilhões), o fundo também atendeu à Grécia (€7,2 bilhões) (PARLAMENTO EUROPEU, 2016).

Conforme demonstrado no capítulo 2, os artigos 123⁷⁴, 124⁷⁵ e 125⁷⁶ do Tratado de Lisboa atestavam claramente que cada Estado membro tem suas próprias responsabilidades em termos de obrigações orçamentárias e que *bailouts* a outros EM eram expressamente proibidos. Além da questão legal, havia também a econômica, já que a quantia necessária para resgatar os países endividados era muito maior do que o orçamento anual de toda a UE (VEEBEL e MARKUS, 2013). Assim, os líderes decidiram pelos planos de resgate de toda forma, uma vez que “as the costs without bailouts seemed even bigger, it was seen rational to

⁷³ Uma análise detalhada quanto à natureza, ao desenho e ao funcionamento desses mecanismos macroeconômicos adotados pela UE estão além da capacidade e do objetivo dessa dissertação. Para maiores informações, ver Hodson (2015), Hix (2014), De Grauwe (2013) e o Portal da União Europeia.

⁷⁴ Artigo 123 do Tratado de Lisboa, que postula: “É proibida a concessão de créditos sob a forma de descobertos ou sob qualquer outra forma pelo Banco Central Europeu ou pelos bancos centrais nacionais dos Estados-Membros, adiante designados por «bancos centrais nacionais», em benefício de instituições, órgãos ou organismos da União, governos centrais, autoridades regionais, locais, ou outras autoridades públicas, outros organismos do sector público ou empresas públicas dos Estados-Membros, bem como a compra directa de títulos de dívida a essas entidades, pelo Banco Central Europeu ou pelos bancos centrais nacionais”.

⁷⁵ Artigo 124 do Tratado de Lisboa, que aduz: “São proibidas quaisquer medidas não baseadas em considerações de ordem prudencial que possibilitem o acesso privilegiado às instituições financeiras por parte das instituições, órgãos ou organismos da União, dos governos centrais, das autoridades regionais ou locais, ou outras autoridades públicas, de outros organismos do sector público ou de empresas públicas dos Estados-Membros”.

⁷⁶ Ver nota de rodapé número 68.

ignore the Treaty articles and to collect a bailout fund instead of relying on the Market process” (VEEBEL e MARKUS, 2013, p. 60).

QUADRO 1 – Principais mecanismos macroeconômicos adotados após a crise financeira

Data*	Título	Descrição
Maio 2010	Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (MEEF)	Mecanismo estabilizado <i>ad hoc</i> criado sob o Art. 122 TFUE usado para fornecer apoio financeiro para Irlanda e Portugal
Maio 2010	Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEEF)	Mecanismo estabilizador <i>ad hoc</i> criado por meio de acordo intergovernamental usado para fornecer apoio financeiro para Irlanda, Portugal e Grécia
Jan. 2011	Semestre Europeu	Uma agenda anual para a supervisão econômica da UE para discutir as políticas econômicas nacionais antes delas serem adotadas pelos Estados membros
Dez. 2011	Six-pack	Conjunto de 5 regulações da UE e 1 diretriz adotados sob o Art. 121, 126 e 136 TFUE e designados para reforçar o PEC e outros elementos de coordenação da política econômica
Nov. 2012	Tratado de Estabilidade, Coordenação e Governança (TECG) – Pacto Orçamentário Europeu	Tratado intergovernamental ratificado por 25 Estados membros em Jan. de 2014 para reforçar as regras fiscais nacionais e outros aspectos da coordenação da política econômica
Out. 2012	Mecanismo Estabilizador Europeu (MEE)	Mecanismo estabilizador permanente apoiado pelo Art. 136 TFUE mas criado sob um tratado intergovernamental usado para fornecer apoio financeiro para Espanha e Chipre
Maio 2013	Two-pack	Duas regulações da UE adotadas sob o Art. 121 e 136 TFUE e designadas para reforçar o PEC e outros elementos da coordenação das políticas econômicas
* Data em que foi estabelecido ou, no caso do European Semester, Pacto Orçamentário, Six-Pack e Two-Pack, data em que entrou em vigor.		

* Nota: Os mecanismos destacados em amarelo foram adotados **fora** do processo de tomada de decisão supranacional da União Europeia (o PLO), ou seja, de forma intergovernamental, e não contam com todos os Estados membros como signatários.

Fonte: HODSON, Dermot. Policy-Making under Economic and Monetary Union: Crisis, Change, and Continuity. In: WALLACE, Helen, POLLACK, Mark A., YOUNG, Alasdair R. *Policy Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2015. Adaptado e Tradução livre.

Destarte, após intensos debates quanto à legalidade da criação dos mecanismos estabilizadores, foi paralelamente aprovado, também em maio de 2010, o Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEEF), descrito por Hodson (2015) como um dos casos mais peculiares na história da UE. O Fundo foi criado fora do escopo dos tratados da UE por meio

de um tratado intergovernamental e registrado como uma sociedade anônima⁷⁷ em Luxemburgo, tendo todos os membros da Zona do Euro - ou seus representantes - como *shareholders*⁷⁸ (HODSON, 2015; HIX, 2014; VEEBEL e MARKUS, 2013). Era supervisionado por um Conselho formado por ministros das finanças dos países da Zde com o presidente do Eurogrupo atuando como *chair*.

O FEEF tinha capacidade efetiva de empréstimos de até €440 bilhões de Euros e poderia emitir títulos ou outros instrumentos para (a) arrecadar fundos para concessão de empréstimos aos governos, para (b) recapitalizar bancos e/ou (c) comprar títulos da dívida de algum EM de forma mais direta. Combinados com os €60 bilhões do MEEF e mais €250 bilhões do FMI, a capacidade desses mecanismos chegava a €750 bilhões de euros. Ele foi inicialmente ativado em 2011 para Irlanda, Portugal e Grécia (PARLAMENTO EUROPEU, 2016) e continuará a existir até que os empréstimos sejam plenamente pagos.

Cabe esclarecer aqui que, no tocante à ajuda enviada à Grécia, conforme apontado no capítulo 2, o FEEF na verdade enviou uma quantia de aproximadamente €230 bilhões para salvar os bancos europeus - especialmente franceses e alemães - que detinham títulos da dívida grega. Segundo Blyth (2015), a Grécia foi apenas um mero condutor, ao contrário do que a mídia propagava à época, recebendo apenas €27 bilhões do montante total. Ou seja, quase de 90% do pacote de empréstimos enviado “ao país” não chegou às mãos do governo.

É relevante pontuar um outro traço de peculiaridade do FEEF, que se refere à forma de participação das instituições da UE em sua atuação: representantes da Comissão e do Banco Central Europeu compareciam às reuniões como observadores e envolviam-se na vigilância do cumprimento das condicionalidades relacionadas a empréstimos concedidos pelo fundo (HODSON, 2015). Cabe destacar que, apesar de ter a Comissão e o BCE como participantes, a última palavra no processo de tomada de decisão do Fundo permanecia com o seu Conselho próprio.

A esse respeito, Veebel e Markus (2013) elucidam que o desenho institucional e o mecanismo de voto do FEEF não seguiam a lógica das instituições da UE, em que os Estados membros menores são sobre representados se comparados aos EM maiores. De acordo com os autores, o Fundo seguiu a lógica de voto do Fundo Monetário Internacional (FMI), segundo a

⁷⁷ Em inglês, *public limited company*. A sociedade anônima é “pessoa jurídica de direito privado composta por dois ou mais acionistas, de natureza eminentemente empresarial, independentemente da atividade econômica desenvolvida por ela, em que o capital social é dividido em ações de igual valor nominal, que são de livre negociabilidade, limitando-se a responsabilidade do acionista ao preço de emissão das ações subscritas ou adquiridas”. Fonte: <<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/outras-naturezas-juridicas/sociedade-anonima>>.

⁷⁸ O *shareholder* pode ser definido como o acionista com poder de voto ou aquele que detém ao menos uma ação de determinada empresa ou negócio.

qual a participação e o voto estavam condicionados ao montante da participação financeira. Na prática, isso significava que apenas seis Estados membros⁷⁹ da Zde poderiam controlar as decisões financeiras do Fundo. Por conseguinte, as instituições supranacionais da UE e os EM menores possuíam baixo impacto na tomada de decisão do FEEF.

É pertinente trazer à luz algumas razões que levaram os Estados membros da UE a optar pela criação de múltiplos mecanismos de estabilização. Hodson (2015) destaca três pontos sensíveis em relação a isso. Em primeiro lugar, havia preocupações quanto à legalidade desses mecanismos, conforme explicado anteriormente, o que não tornava prudente confiar em nenhum dos dois. O MEEF fora criado com base em uma leitura duvidosa do Art. 122, enquanto que o FEEF não possuía nenhum vínculo com quaisquer leis da UE. Para Hodson (2015), a leitura foi duvidosa porque o Art. 122 TFUE permitia o fornecimento de assistência financeira apenas em caso de “desastres naturais e ocorrências além do controle de um Estado Membro”. Os líderes europeus, contudo, usaram essa definição para justificar a concessão dos *bailouts* às economias que enfrentavam dificuldades financeiras aprofundadas com a crise.

Segundo, em decorrência da limitação orçamentária do MEEF (€60 bilhões), era preciso criar um outro mecanismo para conter o crescente endividamento dos países do Sul. Terceiro, havia uma razão política para a criação desses arranjos *ad hoc*: os EM estavam relutantes em ceder à Comissão, órgão supranacional, controle sobre esses fundos que, juntos, somavam quantias multibilionárias. Destarte, uma solução a curto prazo, como foi o caso do FEEF, era bastante desejável.

Entretanto, a constante piora do cenário econômico e financeiro europeu obrigou os líderes a pensar em uma solução permanente. Schmidt (2010) esclarece que, apesar da maioria dos Estados membros ter preferido tornar o FEEF permanente, a Alemanha insistiu veementemente que qualquer mecanismo permanente destinado a resolver a questão do endividamento soberano deveria estar baseada em um Tratado. Merkel conseguiu o apoio da França em troca de garantir que o governo alemão desistiria de solicitar sanções automáticas aos EM que repetidamente violavam as regras fiscais estabelecidas pelo PEC – a exemplo da França – e também que a questão fosse tratada de forma política e de acordo com cada caso.

Destarte, apesar da vultosa quantia desprendida pelo MEEF e pelo FEEF, os mecanismos não foram suficientes para resolver a situação. Segundo Veebel e Markus (2013), o objetivo central da criação deles era convencer os mercados de que os *bailouts* estavam

⁷⁹ Alemanha (27,06%), França (20,31%), Itália (17,86%), Espanha (11,87%), Holanda (5,70%) e Bélgica (3,47%).

sendo conduzidos de forma centralizada e que estariam disponíveis a todos os países que porventura tivessem necessidade de fazê-lo. Com vistas a acalmar os mercados, em Março de 2011 os EM concordaram em emendar o Art. 136 do TFUE⁸⁰, que passou a postular o seguinte:

The member states whose currency is the Euro may establish a stability mechanism to be activated if indispensable to safeguard the stability of the euro area as a whole. The granting of any required financial assistance under the mechanism will be made subject to strict conditionality.

Assim, em 2 de fevereiro de 2012, os Estados membros assinaram um tratado que criaria o Mecanismo Estabilizador Europeu (MEE), de caráter permanente. Ele substituiu as obrigações formais do MEEF, que encerrou suas atividades em 2013, e funciona em paralelo com o FEEF até que os empréstimos concedidos por meio deste tenham sido pagos (HODSON, 2015). Formalmente, o Mecanismo é uma organização internacional localizada em Luxemburgo e possui um *staff* em torno de 70 pessoas.

De forma distinta de seu antecessor (o FEEF), que foi um acordo intergovernamental entre os EM, o MEE foi uma provisão baseada em um Tratado intergovernamental assinado entre os países da Zde que entrou em vigor em 27 de Setembro de 2012. Seus signatários podem se candidatar a receber ajuda⁸¹ caso enfrentem dificuldades financeiras, mas esse auxílio está condicionado à assinatura de um Memorando de Entendimento que prevê a adoção de um pacote específico de reformas estruturais e medidas de consolidação fiscal.

O cumprimento destas é observado pela Troika formada pela Comissão, pelo BCE e pelo FMI que, após analisar cada solicitação, decide pelo valor e pelas reformas adequadas a cada caso. Conforme demonstrado no capítulo 2 desta dissertação, a condicionalidade da ajuda à implementação de medidas de austeridade por parte dos EM receptores gerou insatisfação popular por toda a Europa e propiciou o surgimento de revoltas populares,

⁸⁰ Até essa emenda, o artigo 136 postulava apenas o seguinte:

“1. A fim de contribuir para o bom funcionamento da união económica e monetária e de acordo com as disposições pertinentes dos Tratados, o Conselho, de acordo com o procedimento pertinente de entre os previstos nos artigos 121 e 126, com excepção do procedimento referido no n. 14 do artigo 126, adopta medidas específicas para os Estados-Membros cuja moeda seja o euro, com o objectivo de:

a) Reforçar a coordenação e a supervisão da respectiva disciplina orçamental;
b) Elaborar, no que lhes diz respeito, as orientações de política económica, procurando assegurar a compatibilidade dessas orientações com as adoptadas para toda a União, e garantir a sua supervisão.

2. Relativamente às medidas a que se refere o n.1, só têm direito a voto os membros do Conselho que representem os Estados-Membros cuja moeda seja o euro.

A maioria qualificada dos referidos membros é definida nos termos da alínea a) do n. 3 do artigo 238”.

⁸¹ Segundo Hix (2014), essa ajuda pode incluir empréstimos diretos aos governos, recapitalização de bancos, linha de crédito a ser utilizada pelo governo, compra direta de títulos da dívida de determinado EM e intervenções secundárias ao mercado para reduzir as taxas de juros sobre as dívidas.

especialmente na Grécia e em Portugal, países mais atingidos pela rigidez econômica (MARTINS, 2012).

TABELA 3 – Contribuições e Obrigações dos Estados sob o Mecanismo Estabilizador Europeu (MEE) em 2016 (com os atuais 19 membros da ZdE)

Estado membro	% da Contribuição	Número de <i>shares</i>	Subscrição de Capital (€)	Capital Pago (€)
Bélgica	3,4534	243.397	24.339.700.000	2.781.680.000
Alemanha	26,9616	1.900.248	190.024.800.000	21.717.120.000
Estônia	0,1847	13.020	1.302.000.000	148.800.000
Irlanda	1,5814	111.454	11.145.400.000	1.273.760
Grécia	2,7975	197.169	19.716.900.000	2.253.360
Espanha	11,8227	833.259	83.325.900.000	9.522.960
França	20,2471	1.427.013	142.701.300.000	16.308.720
Itália	17,7917	1.253.959	125.395.900.000	14.330.960
Chipre	0,1949	13.734	1.373.400.000	156.960.000
Letônia	0,2746	19.353	1.935.300.000	221.200.000
Lituânia	0,4063	28.634	2.863.400.000	327.200.000
Luxemburgo	0,2487	17.528	1.752.800.000	200.320.000
Malta	0,0726	5.117	511.700.000	58.480.000
Holanda	5,6781	400.190	40.019.000.000	4.573.600.000
Áustria	2,7644	194.838	19.483.800.000	2.226.720.000
Portugal	2,4921	175.644	17.564.400.000	2.007.360.000
Eslovênia	0,4247	29.932	2.993.200.000	342.080.000
Eslováquia	0,8184	57.680	5.768.000.000	659.200.000
Finlândia	1,7852	125.818	12.581.800.000	1.437.920.000
TOTAL	100,0000	7.047.987	704.798.700.000	80.548.400.000

*Nota: Os países destacados em amarelo são os que possuem maior número de *shares* e, por isso, segundo as regras de criação do MEE, controlam as decisões políticas do Mecanismo.

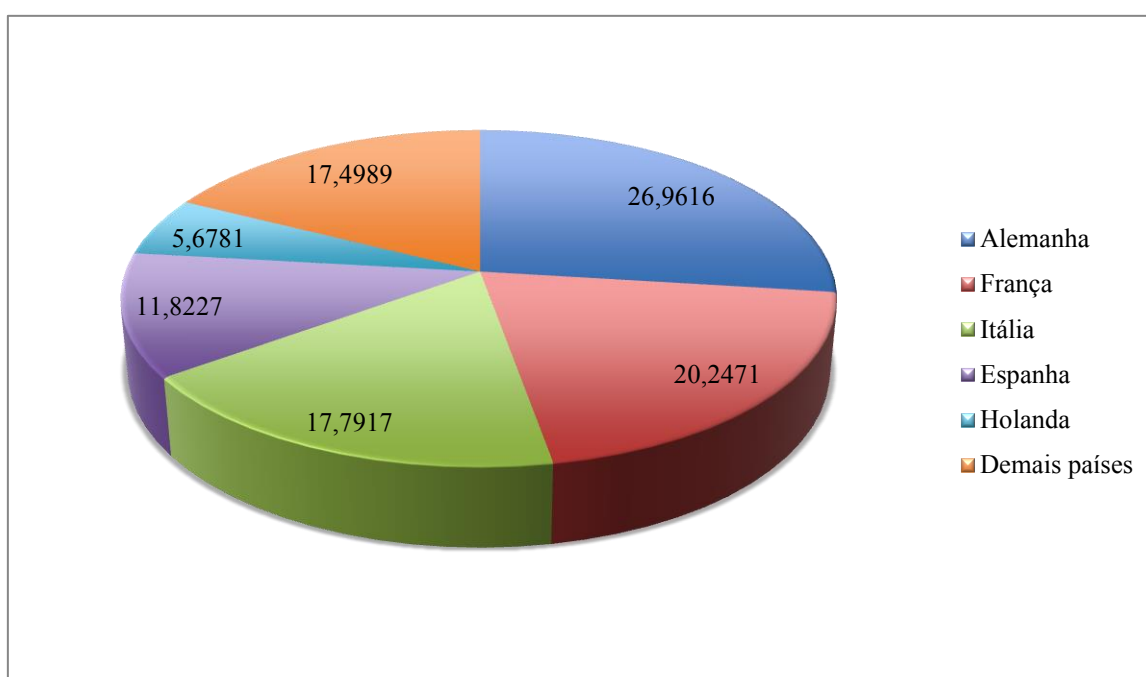
Fonte: *European Stability Mechanism*. Adaptado e tradução livre.

Conforme aponta Hodson (2015), as decisões chave do Mecanismo estão nas mãos dos representantes dos governos nacionais dos Estados membros, fato este que, mais uma vez, demonstra o abandono do método comunitário da UE. No que se refere ao processo de tomada de decisão no MEE, Veebel e Markus (2013) esclarecem que, novamente, ele seguia o sistema de votos postulado pelo FMI, abandonando o modelo usual da União Europeia⁸²,

⁸² O Tratado de Nice definiu os termos para o uso do voto de maioria qualificada (VMQ) no Conselho de Ministros. Sob essa regra, o representante de cada Estado membro tem direito a um certo número de votos, conforme previsto nos Tratados da UE, e o peso de cada um deles é proporcional à população de cada EM. A distribuição desses 352 votos está delineada no Apêndice A. Sob o sistema de Nice, para que uma legislação seja aprovada, é preciso que uma maioria de 15 Estados membros e um mínimo de 260 (dos 352) votem a favor. Faz-se mister elucidar que o Tratado de Lisboa, em vigor desde 2009, introduziu um novo procedimento para o voto de maioria qualificada, que ficou conhecido como *double majority*. Sob essa nova regra, quando o Conselho vota uma proposta da Comissão ou da Alta Representante, é possível atingir uma maioria qualificada mediante o cumprimento de 2 (dois) pré-requisitos: (a) se 55% dos Estados membros votaram a favor (o que na prática significa o voto de 16 dos 28 EM); e se (b) o número de apoios corresponder a pelo menos 65% da população total da UE. A regra de maioria dupla passou a ser válida desde Novembro de 2014. Contudo, até Março de 2017, conforme previsto no Tratado de Lisboa, qualquer Estado membro pode requerer o uso do sistema antigo

segundo o qual cada EM tem direito a pelo menos 1 (um) representante à mesa de discussão. No âmbito do MEE, o número de votos de cada país reflete a quantidade de *shares* que ele possui, ou seja, do quanto ele contribui com o Mecanismo (ver tabela 3). A Estônia, por exemplo, possui 0,187% dos votos e *shares* enquanto que a Alemanha detém quase 27%. Isto posto, apesar de possuir 17 membros, o MEE é capaz de, em circunstâncias normais, ser controlado pelo voto dos seus três maiores membros (em termos de *shares*): Alemanha, França e Itália, que, juntos, representam mais de 65% dos votos.

GRÁFICO 2 – Participação dos países no Mecanismo Estabilizador Europeu (em %)



Fonte: *European Stability Mechanism*. Elaboração própria.

A adoção do MEE foi altamente politizada em vários países. Um exemplo disso foi a Eslováquia, onde políticos e a opinião pública passaram a questionar o quão justo seria para que os pagadores de impostos eslovacos salvar a Grécia, haja visto que o PIB per capita grego era maior que o eslovaco. Após intensos debates internos, o MEE foi aprovado pelo país em julho de 2012 (HIX, 2014).

Até metade de 2013 Chipre, Grécia, Irlanda, Portugal e Espanha haviam recebido empréstimos do FEEF e do MEE que, juntos, totalizavam mais de €340 bilhões. Segundo o Parlamento Europeu (2016), a assistência financeira enviada à Espanha tinha o objetivo de recapitalizar o setor bancário, e a ajuda para o Chipre auxiliou na implementação de um

de voto, o de maioria qualificada definido em Nice. O Anexo G como o VMQ mudou o peso de voto de cada Estado Membro. Fonte: <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/qualified-majority/>.

programa de ajuste macroeconômico. Em 2014, o MEE possuía um limite de capital de €700 bilhões (HIX, 2014).

É cabível mencionar que, apesar de a União Europeia e de Angela Merkel afirmarem veementemente que todos os novos mecanismos se tratavam de empréstimos, há divergências a respeito da natureza dessas operações. Hix (2014) e De Grauwe (2013) defendem que elas foram, na verdade, transferências fiscais feitas dos países credores aos devedores, mas alertam que essa questão não deve se sobrepor à relevância política do fato em si.

Para Hix (2014), é preciso focar na importância política da adoção desses mecanismos. O comprometimento dos países da Zde chegou a ultrapassar a marca dos €1,2 trilhões, transformando o orçamento da UE em praticamente um anão, nos termos do autor (€129 bilhões em 2012). Somado a isso, cabe destacar o ponto de vista dos pagadores de impostos dos países do Norte, que viam o auxílio às economias do Sul com bastante desconfiança, temendo um calote coletivo.

A adoção dessas provisões, segundo Hix (2014), estaria levando a União Europeia à construção de uma União Fiscal na Zona do Euro. Mas o governo alemão, e em especial Angela Merkel, esforçou-se em definir tanto o FEEF quanto o MEE como programas de empréstimo e em garantir que eles não levariam à consolidação de uma união fiscal. Apesar disso, tanto atores chave das instituições da UE quanto parte da opinião pública alemã – em especial a oposição ao governo Merkel – acreditam que uma estrutura forte para gerenciar transferências fiscais é exatamente o que seria preciso para salvar o Euro e, em última instância, a União Econômica e Monetária. O que não significa afirmar que seja isso o que eles almejam para o futuro da UE.

3.2 Mecanismos para reforma da governança econômica

O segundo pilar da nova arquitetura adotada pela União Europeia se refere às regras e aos procedimentos para reforma e monitoramento das políticas econômicas nacionais. Os mecanismos para transferências fiscais abordados anteriormente, em especial o MEE, precisavam estar ancorados em regras comuns entre todos os Estados Membros da UE. Conforme esclarece o website do próprio MEE, a relação entre os instrumentos para transferências fiscais e o novo arcabouço de regulamentos era como segue:

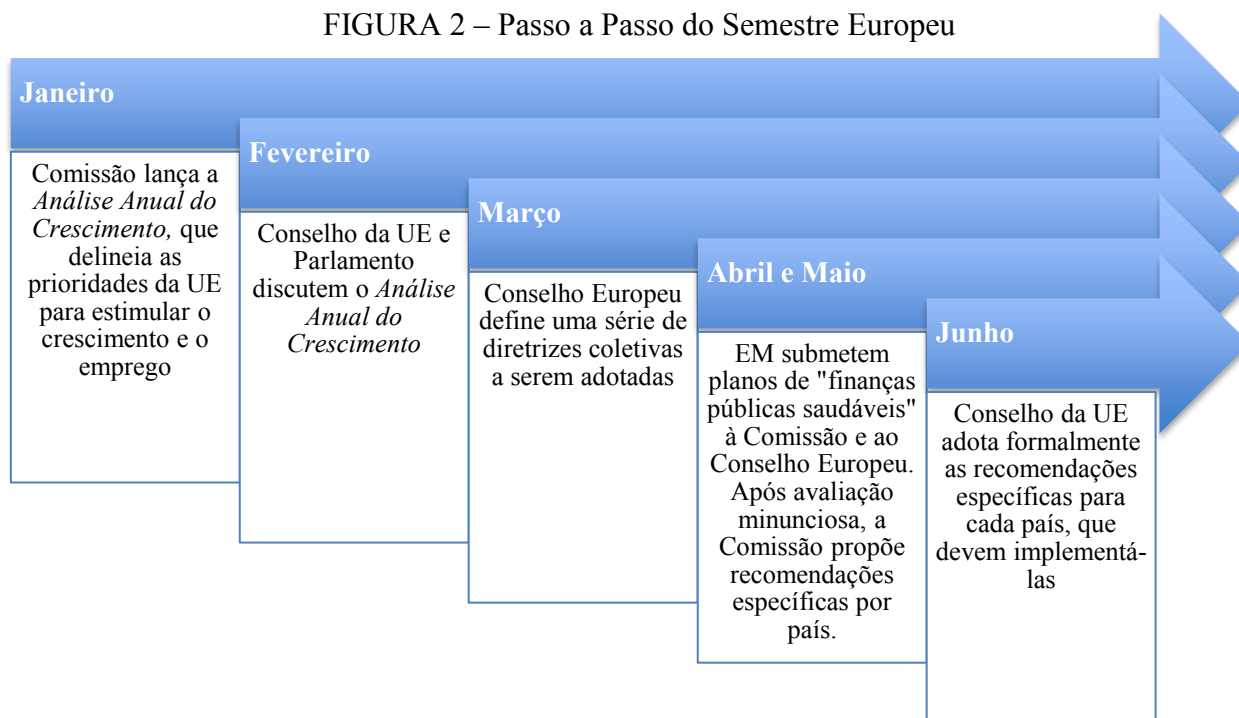
The establishment of the ESM should not be regarded as a stand-alone response to the sovereign debt crisis, but rather as complementary to a series of measures undertaken at national and EU level. The efforts taken by EU member states with respect to fiscal consolidation and structural reforms, along with EU initiatives such

as the strengthened *Stability and Growth Pact*, the *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the EMU* (fiscal compact), *European Semester*, the *Euro Plus Pact* and the new European system of financial supervision are all crucial for addressing the roots of the crisis and creating conditions that are conducive to economic growth, job creation and improved competitiveness (ESM, 2016, grifo no original).

Assim, a crise levou a UE a reforçar as regras de governança econômica por meio da adoção de oito novas regulações (*Six-Pack* e *Two-Pack*) e um tratado internacional (TECG), além de lançar dois instrumentos para coordenação econômica.

O primeiro desses instrumentos foi o que ficou conhecido como *Semestre Europeu* (SE), introduzido em Janeiro de 2011 com o objetivo de alinhar as políticas orçamentárias e econômicas nacionais de acordo com regras e objetivos estabelecidos no nível da UE (CONSELHO EUROPEU, 2016). Isso se daria por meio do escrutínio coletivo das políticas nacionais de cada Estado membro (HIX, 2014). O nome Semestre Europeu foi escolhido em decorrência do fato de que as ações postuladas pelo SE concentram-se nos seis primeiros meses de cada ano.

FIGURA 2 – Passo a Passo do Semestre Europeu



Fonte: Elaboração própria.

Antes de seu lançamento, o Conselho da UE emitia um parecer sobre os planos orçamentários dos EM – o que era uma exigência do PEC – em um dado momento do ano, muitas vezes após a aprovação deles. Após a instauração do Semestre Europeu, o Conselho de

Ministros - mais especificamente o Ecofin⁸³ - tem a possibilidade de emitir pareceres sobre os planos fiscais nacionais meses antes de serem apresentados aos seus respectivos parlamentos domésticos. Para maiores detalhes a respeito do funcionamento do Semestre Europeu, ver Figura 2 e Anexo F. Apesar de inovadora, a iniciativa não surtiu o efeito esperado, de que os países incorporassem e colocassem em prática as recomendações propostas pela Comissão. Segundo Hodson (2015), como vários outros aspectos da coordenação política europeia, as recomendações feitas pelo Conselho da UE não passaram de meras recomendações, muitas vezes ignoradas pelos Estados membros.

Outro instrumento que buscou auxiliar na harmonização das políticas econômicas nacionais foi o *Pacto para o Euro+*⁸⁴, adotado em março de 2011 entre os membros da ZdE e países que demonstraram interesse em adotar o Euro. Criado majoritariamente pela ação conjunta dos governos francês e alemão, o Pacto consistia em um acordo intergovernamental destinado a aumentar a disciplina fiscal na ZdE. Consistia no compromisso de coordenar políticas domésticas a fim de atingir cinco grandes objetivos: competitividade; emprego; sustentabilidade das finanças públicas; estabilidade financeira e coordenação de políticas de arrecadação de impostos. Segundo Hix (2014), a adoção do *Euro Plus* nada mais era do que uma exportação do modelo de bem estar alemão chamado Hartz IV, que previa o aumento na idade de aposentadoria e políticas mais flexíveis – e mais danosas aos direitos dos trabalhadores - nos mercados de trabalho e de impostos.

O primeiro elemento regulador dessa nova arquitetura macroeconômica europeia foi o chamado *Six-Pack*⁸⁵, que consistia no conjunto de seis propostas legislativas - 5 regulações e 1 diretiva⁸⁶ - lançadas pela Comissão em Setembro de 2010 e aprovadas pelo Ecofin e pelo PE em Setembro de 2011. Sua adoção seguiu as etapas do Processo Legislativo Ordinário da UE e seu objetivo primordial era o de fortalecer as provisões do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), um dos pilares fundamentais da UEM (COMISSÃO EUROPEIA, 2015). Dentre suas principais provisões, destacam-se o fortalecimento da vigilância orçamentária e a

⁸³ Ecofin é o nome dado ao Conselho de Ministros quando este reúne os Ministros da economia e das finanças de todos os Estados membros da UE. Nessas reuniões participam também membros da Comissão Europeia. O Ecofin é o responsável pela política econômica, pelas questões fiscais, pelos mercados financeiros e movimentos de capitais, além de também discutir as relações econômicas com países que não fazem parte da UE (NUGENT, 2010). Não deve ser confundido com o Eurogrupo, encontro informal e não oficial dos Ministros das Finanças dos países da Zona do Euro.

⁸⁴ Em inglês, *Euro Plus Pact*.

⁸⁵ Para maiores informações e detalhes sobre cada um desses novos mecanismos, ver: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm.

⁸⁶ Há dois tipos principais de leis na União Europeia: (a) as diretivas, que definem qual o objetivo de um certo tipo de legislação e deixam a cargo do Estado membro qual a maneira pela qual ele deve adotá-la; e as (b) regulamentações, que, por sua vez, definem tanto o objetivo como a forma de adotá-lo (THIELEMANN, 2015).

coordenação de políticas macroeconômicas (HIX, 2014). Entretanto, sua principal inovação foram as novas regras para agilizar e esclarecer a implementação do Procedimento em caso de Déficit Excessivo (PDE) estabelecido pelo Pacto. Após o *Six-Pack*, teoricamente, o Estado membro que extrapolasse o limite de 3% de déficit público ao ano sofreria sanções.

Hodson (2015) esclarece que a participação do Parlamento Europeu na adoção do *Six-Pack* decorreu em virtude de uma nova provisão do TFUE, que estendeu o uso do PLO para regras que se refiram à vigilância multilateral, conforme postula o Art. 121⁸⁷ do Tratado. O autor destaca, ainda, que o PE insistiu em participar do processo e exerceu um papel significativo. De maneira díspar dos entendimentos de Hodson, Scharpf (2014) atesta que o Parlamento não pôde adotar as regras gerais que definiriam o domínio das competências nacionais a serem controladas pelas novas regulações – que sujeitavam políticas nacionais ao crivo da UE – nem as condições sob as quais elas poderiam ser impostas. Para o autor, “the EP has therefore consented to the *establishment* of a discretionary authority, but has no role in the *execution* of that authority” (SCHARPF, 2014, p. 39, grifo no original). Ou seja, o Parlamento participou da aprovação do *Six-Pack*, o que em momento nenhum incluiu a discussão acerca dos termos de sua implementação ou de seu escopo de ação.

Ainda no que se refere ao *Six-Pack*, cabe destacar mais uma inovação propiciada por sua adoção: a implementação do voto reverso de maioria qualificada⁸⁸. A partir de 2011, uma recomendação feita pela Comissão Europeia para ação corretiva sob os auspícios do PDE só poderia ser derrubada com o voto de uma maioria qualificada no Ecofin. Isso tornou mais improvável que o Conselho da UE conseguisse vetar alguma decisão da Comissão e aumentou o poder executivo da UE na seara da supervisão fiscal (HODSON, 2015).

A despeito de todas as mudanças propostas pelo *Six-Pack*, inclusive as promessas de maior rigor fiscal, a situação não mudou. Até 2014, nenhum país havia sido multado, apesar de muitos terem desobedecido os critérios do PEC e iniciado um processo para correção de déficit excessivo. Ademais, as novas medidas não serviram para conter os efeitos negativos da crise e os mercados financeiros prosseguiram aumentando as taxas de juros sobre as dívidas grega, italiana e espanhola.

Foi nesse contexto de incertezas que, poucos dias após a adoção do *Six-Pack*, em dezembro de 2011, os chefes de Estado e Governo dos EM se reuniram para garantir que a crise estava sob controle. À época, a principal proposta do encontro era uma reforma a fim de

⁸⁷ Número 6 do Art. 121 do TFUE, que versa: O Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de regulamentos adoptados de acordo com o processo legislativo ordinário, podem aprovar as regras do procedimento de supervisão multilateral a que se referem os números 3 e 4”.

⁸⁸ Em inglês, *reverse qualified majority voting*.

fortalecer o controle da UE sobre as políticas econômicas de seus Estados membros – o que já acontecera com a implementação do *Six-Pack* – e a incorporação dessas novas regras ao Tratado de Lisboa por meio de uma emenda a este, o que requereria unanimidade (CRAIG, 2012).

Conforme esclarece Craig (2012), a busca por incluir as mudanças requeridas nos Tratados da UE foi conduzida por fatores majoritariamente políticos. A Alemanha, à época, era o país que mais investira financeiramente nos *bailouts* ao Sul europeu; assim, Merkel insistia que as novas medidas de controle macroeconômico estivessem garantidas em Tratado, pois, dessa forma, além de conferir mais credibilidade às mesmas, isso ajudaria a acalmar a opinião pública e as forças políticas internas. A França também advogava pela inclusão das mudanças nos Tratados, mas discordava da Alemanha sobre a forma que essas reformas deveriam assumir.

A despeito do voluntarismo alemão e francês, a proposta de emenda ao TFUE foi vetada pelo Reino Unido⁸⁹ (THE GUARDIAN, 2011). Segundo Craig (2012), o Primeiro Ministro David Cameron se preocupava com a natureza dos novos poderes sobre as políticas econômicas nacionais que o tratado embrionário promulgaria à UE. Entretanto, apesar desse receio, Cameron estava disposto a fazer concessões, caso os outros Estados membros concordassem com alguns de seus termos, que incluíam, por exemplo, a garantia de proteção à *City*⁹⁰ de Londres contra a regulação financeira da UE. Os EM, contudo, não cederam aos pedidos do Ministro inglês e a rodada de negociações foi encerrada em acrimônia (CRAIG, 2012).

Apesar do impasse, a maioria dos Estados membros da UE decidiram por adotar as medidas para maior vigilância às políticas econômicas nacionais. Destarte, surge o que foi denominado de *Tratado para Estabilidade, Coordenação e Governança da UE*⁹¹ (TECG), popularmente conhecido como *Pacto Fiscal*, assinado em Março de 2012 e em vigor desde Janeiro de 2013. O TECG é um acordo intergovernamental entre todos os membros da União Europeia (com exceção do Reino Unido, Croácia e República Tcheca) e não possui lugar no corpo de leis da UE.

O Pacto reforçou o *Six-Pack* ao tornar o voto reverso de maioria qualificada como a norma para todos os estágios do Procedimento em caso de Déficit Excessivo (PDE). Isso significava que um Estado membro que violasse as regras do PEC seria iniciado no PDE e a

⁸⁹ Propostas que incluem mudança ou emendas aos Tratados da UE requerem unanimidade.

⁹⁰ Nome utilizado para designar a Cidade de Londres, um dos maiores centros financeiros do Reino Unido.

⁹¹ Tratado para Estabilidade, Coordenação e Governança, disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-12-2_en.htm>.

Comissão Europeia teria poder de supervisão e decisão muito maiores, uma vez que seria preciso uma maioria qualificada no Conselho da UE para derrubar sua decisão (SCHARPF, 2014). Entre outros fatores, o TCEG contribuiu para a atribuição de mais poderes aos órgãos Executivos e não eleitos da UE. Além da Comissão, a Corte de Justiça também ganhou novas atribuições: poderia intervir em casos onde as regras fiscais nacionais de determinado EM são inadequadas, seguindo a instigação de um terceiro EM (HODSON, 2015).

É pertinente refletir sobre o contexto de adoção desse Tratado. Craig (2012) alude à importância de analisar não apenas a questão econômica e monetária envolvida com a assinatura do TCEG. Para o autor, a adoção deste

[...] raises more fundamental issues of principle concerning the legitimacy of states, together with EU institutions, *proceeding outside the confines of the Lisbon Treaty* to attain goals that *cannot be achieved* through normal methods of Treaty amendment. It generates important inquiries concerning the extent to which a Treaty outside the confines of the Lisbon Treaty can confer new powers on EU institutions, and whether existing powers of EU institutions can be used in such a context (CRAIG, 2012, p. 231, grifo nosso)

O TCEG conferiu às instituições da UE novos poderes além daqueles previstos pelo Tratado de Lisboa, o que levanta questionamentos acerca de sua legitimidade e legalidade. Um exemplo disso foi o novo papel atribuído à Comissão Europeia que, caso dê um parecer negativo acerca de determinado Estado membro, pode enviá-lo à Corte de Justiça da UE. Além disso, Craig questiona ainda que:

If member states use the veto and hence prevent change to the Lisbon Treaty in accord with the rules of the game embodied therein, it is unclear *why an institution that only exists as a creation of that very Treaty should be able to decide to pursue the vetoed objectives via a different treaty* (CRAIG, 2012, p. 239, grifo nosso)

Assim, a assinatura do TCEG é emblemática porque configura um claro exemplo de manobra de alguns Chefes de Estado e Governo da UE que, após não conseguirem adotá-lo pelos meios previstos no Tratado de Lisboa, decidiram por fazê-lo de forma intergovernamental.

Diante do exposto, é pertinente pontuar que os Estados membros da UE têm liberdade para concordar com emendas aos Tratados da UE que se apliquem apenas a alguns deles. É o caso, por exemplo, do Acordo de Schengen, que foi incorporado às leis da UE. Nesse caso, todos os Estados membros concordaram com a mudança ao Tratado, mas não eram obrigados a aplicá-lo de forma igualitária. No caso do Pacto Fiscal, não chegou a haver emenda ao Tratado. Os EM, após o veto do Reino Unido, decidiram incorporar as reformas do TCEG sob

o mandado de um novo tratado⁹². Em síntese, a assinatura do TCEG, nas palavras de Craig (2012, p. 246), “is seeking to do by the back door what it cannot do by the front”.

Em mais uma tentativa de fortalecer a governança macroeconômica na União Europeia, o Parlamento Europeu e o Conselho de Ministros (por meio do Ecofin), aprovaram outro pacote de reformas: o chamado *Two-Pack*⁹³, conjunto de dois regulamentos da UE (472/2013 e 473/2013) aplicáveis a todos os membros da Zona do Euro que entrou em vigor em maio de 2013 (PARLAMENTO EUROPEU, 2016). O *Two-Pack* reforça o acompanhamento e o monitoramento para os EM que enfrentam dificuldades financeiras e/ou estão à beira de um *default* soberano por meio de mais mudanças ao calendário de vigilância fiscal da UE (HODSON, 2015).

As regulamentações definem que os membros da Zde devem submeter um *draft* de orçamento para o ano seguinte, que será analisado pela Comissão Europeia e pelos Ministros das Finanças da Zde no mês de outubro, visando adotá-lo em dezembro do mesmo ano. Esse novo pré-requisito alterou de forma significativa o calendário fiscal doméstico dos EM que, a partir de então, precisariam submeter suas políticas nacionais ao crivo da Comissão e de outros Ministros. Cabe pontuar, ainda, que o *Two-Pack* fortaleceu o papel da Comissão, que passa a atuar além do monitoramento dos critérios do PEC e passa a conduzir uma revisão intensa dos quadros de desenvolvimento econômico e financeiro dos Estados membros que solicitarem ajuda externa (HODSON, 2015). Hodson (2015) questiona a eficácia desse conjunto de medidas, haja vista que ele não especifica nenhum tipo de sanção contra os Estados membros que descumprirem com as metas e não desafiam o fato de que os governos nacionais continuam tendo a última palavra a respeito de seus respectivos orçamentos nacionais.

É pertinente apontar que a Comissão não atua sozinha, mas em parceria com o Banco Central e com o FMI - quando este for necessário. A assistência financeira prestada pela UE, embasada em todo esse arcabouço de novas regras e procedimentos está ligada a uma profunda condicionalidade macroeconômica, a saber,

um conjunto de medidas destinadas a resolver as causas da instabilidade. Esta condicionalidade garante que os Estados membros que beneficiam da assistência financeira apliquem as *reformas orçamentais, econômicas, estruturais e em matéria de supervisão necessárias* (PARLAMENTO EUROPEU, 2016, grifo nosso)

⁹² Para mais detalhes a respeito da legalidade do TCEG, ver Craig (2012).

⁹³ Para maiores informações a respeito do *Six-Pack*, do TCEG e do *Two-Pack*, ver: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm.

Para reforçar a condicionalidade, a ajuda é desprendida em porções, sendo suspensa caso o país falhe em seguir algum dos critérios delineados pela nova regulamentação. Conforme abordado no capítulo 2 desse trabalho, a condicionalidade evocada pela UE significou em drásticos cortes nos gastos governamentais, o que inclui a demissão de dezenas de servidores e o congelamento de pensões, gerando revolta e insatisfação popular nos países mais atingidos pela austeridade fiscal.

A respeito de todo esse arcabouço de novos mecanismos de coordenação econômica, Simon Hix (2014) atesta que a UE esforçou-se em adotá-los com vistas a corrigir algumas das falhas deixadas pelo estabelecimento imperfeito de sua União Econômica e Monetária, mas também para conter o risco moral embutido na concessão de empréstimos ilimitados aos governos em situação difícil. Era preciso garantir, de alguma forma, que os Estados se comprometessem a evitar que novos endividamentos surgissem. Dado o caráter não *binding* das inovações, o objetivo não foi plenamente alcançado.

Do ponto de vista político, é válido trazer à luz o argumento referendado por Hix (2014), que alega que esses novos pilares de governança limitaram de forma profunda as escolhas políticas dos governos eleitos da Zona do Euro. As provisões contidas no *Six-Pack*, no Pacto Fiscal e no *Two-Pack*, e debatidas e esmiuçadas no Semestre Europeu, constroem de forma intensa as promessas políticas que determinado partido político pode fazer ao seu eleitorado. Dessa forma, o espaço para manobra interna se vê reduzido, e em dois assuntos bastante salientes no cenário doméstico dos EM: taxaço e gastos públicos. Hix (2014) alerta ainda para o surgimento de partidos extremistas na UE, tanto de direita quanto de esquerda e aponta que a nova arquitetura macroeconômica gerou uma padronização nos partidos políticos da UE no que se refere às suas plataformas econômicas, haja visto que todos os EM – com seus partidos inclusos – devem se planejar de acordo com as novas regras e submeter esse planejamento ao crivo de órgãos supranacionais.

3.3 Novo papel do Banco Central Europeu

O suporte financeiro enviado aos países endividados por meio dos mecanismos de ajuda financeira supracitados salvou o Euro no curto prazo, mas falhou em convencer os mercados financeiros de que a crise do endividamento soberano europeu estava sob controle (HODSON, 2015; CRAMME e HOBOLT, 2014; HIX, 2014; SCHARPF, 2014; DE GRAUWE, 2013). Cramme e Hobolt (2014) pontuam que, até o dia do pronunciamento de Mario Draghi, em Julho de 2012, nenhuma das medidas da nova arquitetura criada pela UE

até então para conter a crise, surtira os efeitos desejados, uma vez que o endividamento dos países continuava aumentando, as taxas de crescimento econômico, decrescendo e os mercados financeiros cada vez menos convencidos. Simultaneamente à adoção dos mecanismos de transferências fiscais e da aprovação dos pacotes de reforma e monitoramento, o Banco Central Europeu usou ferramentas adicionais para influenciar a estabilização da crise. Foi somente após a decisão do BCE de lançar as chamadas *Transações Monetárias Definitivas*⁹⁴, que previa a compra de títulos das dívidas dos Estados membros, que os mercados se acalmaram e houve uma drástica redução da instabilidade financeira na Zde.

Conforme aponta De Grauwe (2013), diante da crítica situação econômica à qual estava exposta, a Zona do Euro precisava da figura de um Emprestador de Última Instância⁹⁵ (EUI), e foi isso que o BCE se propôs a fazer, apesar de rotular suas ações com outros codinomes⁹⁶ (ver Quadro 2). Esse novo papel, gradualmente assumido pelo BCE, objetivava oferecer programas de refinanciamento para os governos endividados e para os bancos comerciais que detinham títulos dessas dívidas e, assim, baixar os custos de empréstimo, abrindo o caminho para futuras reformas a serem feitas pelos governos nacionais (VEEBEL e MARKUS, 2013). Segundo descrito por De Grauwe (2011), o BCE foi além da incessante busca por estabilidade de preços a todo custo, traço marcante da atuação da Troika, e ampliou os horizontes para novos tipos de ação.

Do ponto de vista político, desde o início da crise na Europa houve debate a respeito da intervenção do Banco Central para mitigar os efeitos negativos deixados por toda a Zde. Alguns alegavam a ilegalidade desse tipo de ação, já que os Tratados proibiam explicitamente quaisquer tipos diretos de *bailout* e apontavam, ainda, o risco moral que esse tipo de ação poderia gerar. Consoante a isso, havia também o receio de que as provisões do FEEF e do MEE não seriam suficientes para conter a crise e acalmar os mercados.

⁹⁴ Em inglês, *Outright Monetary Transactions (OMT)*.

⁹⁵ “Os desdobramentos da crise financeira internacional, especialmente nos EUA e na Europa, explicitaram e colocaram em discussão os poderes discricionários dos Bancos Centrais que constituem a chamada função de emprestador de última instância. Trata-se de recurso crucial e indispensável para a sustentação das economias de mercado há séculos. Como economias monetárias, baseadas em relações de crédito que não podem ser liquidadas por todos os participantes simultaneamente, essas economias estão sempre sujeitas ao risco de graves crises de liquidez, nos momentos em que as incertezas se agudizam e todos querem transferir sua riqueza para formas seguras, ou seja, para moeda e títulos do Estado. Em situações assim, o Banco Central deve emitir dinheiro para atender a essa demanda e estancar a corrida por liquidez, de modo a evitar a contração do crédito e a possível quebra do sistema bancário, com consequências graves e imprevisíveis. Nessas situações, o BC deve emitir moeda e criar crédito a partir “do nada”, ou seja, deve ser o último emprestador, aquele que “banca” o sistema” (CARVALHO, 2012).

⁹⁶ Uma análise aprofundada de todos os novos mecanismos lançados pelo BCE estão além dos objetivos e da capacidade dessa dissertação. Para maiores detalhes, ver Veebel e Markus (2013).

Em Novembro de 2011, Jean-Claude Trichet foi substituído por Mario Draghi na presidência do BCE, o que levou a uma notória mudança na condução da crise por parte da instituição. Em Dezembro do mesmo ano, Draghi lançou um programa de empréstimos com baixas taxas de juros para os bancos europeus que detinham títulos das dívidas de alguns EM (as LTRO). Importante frisar que esse *bailout* do BCE não foi diretamente para os países em apuros financeiros, mas para os bancos – majoritariamente alemães e franceses - que detinham títulos de suas respectivas dívidas (BLYTH, 2015; HIX, 2014).

Mesmo assim, segundo Hix (2014), essas injeções maciças de liquidez fornecidas aos bancos da Zde que, após isso, puderam comprar os referidos títulos, atestou o fato de que o BCE atuava, sim, como EUI tanto para os bancos como para os governos.

QUADRO 2 – Principais medidas tomadas pelo Banco Central Europeu em contenção à crise

Data	Título	Descrição
Maio de 2010	Security Markets Program (SMP)	Iniciado para apoiar títulos das dívidas da Grécia e de Portugal no mercado secundário. Depois passou também a abarcar Espanha e Itália.
Dezembro de 2011 Fevereiro de 2012	Long-Term Refinancing Operations (LTRO 1 e 2)	Empréstimos de baixo custo para bancos comerciais da Zona do Euro. LTRO 1: €489 bilhões LTRO 2: €529 bilhões Objetivo: dar maior liquidez aos bancos da Zde
Julho de 2012	Outright Monetary Transactions (OMT)	Compra de títulos das dívidas dos países em situação financeira ruim. Objetivo: remover o risco político dos mercados financeiros.

Fonte: Veebel e Markus (2013). Elaboração própria.

Toda a ação do Banco Central estava focada em atingir o objetivo precípuo de remover o risco político dos mercados financeiros e reconstruir a confiança no Euro. Segundo Veebel e Markus (2013), o sucesso das ferramentas adicionais acionadas pelo BCE aliado aos discursos convincentes de Draghi fizeram com que o objetivo fosse alcançado. Para os autores,

This process indicates that the markets and investors in the crisis situation were more concerned with the political decisiveness and consolidation than the actual interference measures. When the clear and confident message given by Mario

Draghi to the markets, the interest rates started dropping (VEEBEL e MARKUS, 2013, p. 62)

Paralelamente às ações do BCE, foram iniciados também debates a respeito do estabelecimento de uma União Bancária na União Europeia⁹⁷, mais especificamente na Zona do Euro (HIX, 2014). Essa União consistiria em um conjunto de regras comuns que postulariam níveis de atuação para os bancos, além de criar uma estrutura regulatória e de supervisão comum a todos os bancos da ZdE. Esse novo esquema, que até a finalização desse trabalho ainda não foi plenamente implementado, removeria a capacidade de regulação bancária dos governos nacionais e permitiriam que, no futuro, o BCE, em conjunto com a Comissão, poderia decidir fechar um banco nacional caso ele descumprisse com as regras estabelecidas pela emergente União Bancária.

Essa nova arquitetura macroeconômica surgida com o desencadeamento da crise rompeu com a estrutura da UE em vários sentidos, uma vez que indicou um novo passo para maior integração política e econômica e levou à divisão do bloco em três grupos distintos de países, conforme mostra o Quadro 3. O primeiro grupo de países se refere aos 19 membros da Zona do Euro, o segundo, aos Estados membros que não adotaram o Euro mas que se comprometeram com os novos aspectos da nova estrutura e podem vir a integrar a ZdE no futuro. O terceiro grupo, por sua vez, é composto pelos chamados *opt-outs*, países que se comprometeram parcialmente com a nova arquitetura ou, no caso do Reino Unido, da Croácia e da República Tcheca, países que não se comprometeram com nenhum dos novos elementos⁹⁸ (DJUROVIC, 2014).

Para Hodson (2015), todas essas mudanças ocorridas na UEM durante os anos da crise, e em especial o novo papel assumido pelo BCE terminaram por criar um novo modo de *policy making* na UE, onde a política monetária e a supervisão fiscal ficaram sujeitas aos poderes supranacionais não da Comissão Europeia, mas de um novo construto comunitário: o Banco Central Europeu. Em conformidade com o argumento exposto, De Grauwe (2013) acredita que essa atuação mais ampla e agressiva do Banco Central propiciou o surgimento de um novo regime na Zona do Euro, que visava garantir a viabilidade a longo prazo da UEM.

⁹⁷ Em inglês, *Banking Union*.

⁹⁸ É necessário esclarecer que a República Tcheca, apesar de não comprometida com os mecanismos descritos no Quadro 3, participou do início dos debates a respeito da criação da União Bancária.

QUADRO 3 – Grau de Comprometimento dos Estados membros com a União Macroeconômica emergente

	Estado membro	Euro	MEE	Pacto Fiscal	Pacto Euro+
1	Áustria	☐	☐	☐	☐
	Bélgica	☐	☐	☐	☐
	Chipre	☐	☐	☐	☐
	Estônia	☐	☐	☐	☐
	Finlândia	☐	☐	☐	☐
	França	☐	☐	☐	☐
	Alemanha	☐	☐	☐	☐
	Grécia	☐	☐	☐	☐
	Irlanda	☐	☐	☐	☐
	Itália	☐	☐	☐	☐
	Luxemburgo	☐	☐	☐	☐
	Malta	☐	☐	☐	☐
	Holanda	☐	☐	☐	☐
	Portugal	☐	☐	☐	☐
	Eslováquia	☐	☐	☐	☐
	Eslovênia	☐	☐	☐	☐
2	Espanha	☐	☐	☐	☐
	Lituânia	☐	☐	☐*	☐
	Bulgária			☐	☐
	Dinamarca			☐	☐
	Polónia			☐	☐
3	Romênia			☐	☐
	Letônia			☐*	☐
	Croácia				
	Hungria			☐*	
	República Tcheca				
	Suécia			☐*	
	Reino Unido				

Nota: os Estados membros com o símbolo ☐* são os que não estão comprometidos com as provisões fiscais do Pacto Fiscal.

Fonte: HIX, Simon. Democratizing a Macroeconomic Union in Europe. In: CRAMME, Olaf, HOBOLT, Sara B. Democratic Politics in a European Union Under Stress. Oxford: Oxford University Press, 2014. Adaptado e Tradução livre.

É cabível trazer à luz o clássico conceito de regimes cunhado por Krasner (1982), que postula que

Regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of facts, causation, and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice (KRASNER, 1982, p. 186)

No contexto da UE, o argumento de De Grauwe (2013) encontra base nessa definição, uma vez que a nova arquitetura emergida após a crise financeira envolveu a criação de uma nova estrutura de tomada de decisão para as questões monetária e econômica, de fóruns para discussão e propagação do novo *modus operandi* (Semestre Europeu e Pacto Euro+) e de novas normas e regras para o controle macroeconômico (*Six-Pack*, *TECG* e *Two-Pack*). Esses novos mecanismos modificaram de forma profunda a condução da política econômica na Zona do Euro, até então restrita a cada Estado Membro. A adoção de regras e procedimentos de tomada de decisão comuns, a UE apontou para a construção de um novo regime macroeconômico para os países envolvidos na Zona do Euro.

Veebel e Markus (2013) apontam que, do ponto de vista dos eleitores, as opções de combate à crise oferecidas pelo BCE estavam mais a favor deles do que as medidas de austeridade. Conforme abordado no capítulo 2, e aprofundado nessa seção, as medidas austeras incrustadas na condicionalidade macroeconômica embutida na ajuda financeira da Troika geravam altos níveis de impostos, que afetavam as taxas de emprego, investimento e consumo, o que geraria um ciclo vicioso de baixa demanda, baixo crescimento econômico e alto desemprego. Contrária a esse pensamento, a Alemanha, motivada por questões internas, foi inicialmente contra as medidas tomadas pelo Banco Central (SPIEGEL ONLINE, 2012).

De Grauwe (2013) elucida ainda que, apesar de as ações do BCE terem evitado o colapso Euro e da UEM no médio prazo, isso não impediu – pelo contrário, ajudou - o desenvolvimento de um novo sistema de governança na Zona do Euro. Esse sistema, de acordo com o autor, caracterizou-se pelo predomínio dos Estados credores, que passaram a ditar as políticas econômica e orçamentária da Zona do Euro como um todo. Dito de maneira distinta, “the creditor nations have imposed their interests on the whole system” (DE GRAUWE, 2013, p. 13). Dentre essas nações credoras, cabe analisar, em especial, o papel desempenhado pela Alemanha de Angela Merkel, tida como protagonista das ações de contenção à crise.

Para Simon Bulmer (2013), a atuação alemã durante a crise na Zona do Euro refletiu diretamente as mudanças nas preferências do país ao longo dos anos de dificuldades financeiras. Essas preferências foram especialmente afetadas por dois fatores: o cenário interno alemão, bem como a busca do país em preservar seus princípios econômicos e de liderança (HÜBNER, 2012). A seguir, trataremos brevemente acerca de cada um desses fatores.

3.4 Protagonismo alemão?

Com a deterioração da situação grega e a consequente deflagração da crise do endividamento soberano europeu, os Estados membros da UE se voltaram para a Alemanha, dada a confortável situação econômica do país - com baixos níveis de endividamento público e déficit orçamentário - após a crise financeira de 2008 e ao poder político que exercia na Europa (HÜBNER, 2012; SCHMIDT, 2010). Conforme esclarecem Hübner (2012) e Bulmer (2013), esperava-se que uma liderança alemã pudesse produzir o bem público da estabilidade financeira e, assim, evitar o completo colapso do Euro, no curto prazo, e da União Econômica e Monetária, no longo prazo. Entretanto, os autores apontam que o governo alemão foi lento em responder à crise, procrastinando uma situação que poderia ter sido resolvida, por insistir em agir conforme suas próprias regras. Hübner vai ainda além, e afirma que houve falha pessoal da Chanceler Angela Merkel, o que agravou a situação. A esse respeito, Sachs (2011) analisou que

Europe hangs on the words of Chancellor Angela Merkel, which are sporadic and often doled out on the eve of Eurozone summits. There is little technical preparation of highly technical issues. German coalition politics predominates. The Germans themselves speak with multiple voices, including political parties, Chancellory, finance ministry, Bundesbank, and Bundestag. Even France learns the latest German strategy in the Merkel-Sarkozy meetings that precede each summit (SACHS, 2011)

A procrastinação do país foi gerada tanto pela indecisão dos líderes alemães quanto pelo incrível número de informações conflitantes de vários níveis do governo. Essa inoperância nos primeiros meses da crise enviou uma clara mensagem aos mercados de que a situação não possuía perspectiva de melhora e, assim, a expectativa de uma rápida solução para a crise foi minada.

Segundo Zestos e Rizova (2012), Angela Merkel sempre demonstrou que a preservação da unidade europeia não era uma de suas prioridades, haja visto que a Chanceler conseguiu bloquear vários programas propostos para salvar a UEM e o Euro. Bulmer (2013) aponta que isso se deveu ao fato de que a crise colocou dois princípios alemães em conflito: o de finanças públicas saudáveis e o da integração europeia. Assim, posta na situação em que tinha que escolher, Merkel optou pelo primeiro princípio. Essa escolha se refletiu na insistência pelo chamado “método da condicionalidade”: pacotes de ajuda financeira condicionados à implementação de severas medidas de austeridade na busca incessante pela estabilidade de preços, o que, segundo o governo alemão, garantiria o crescimento econômico na ZdE.

Cabe aqui um questionamento: o que motivou tamanha mudança por parte da Alemanha, tradicionalmente um dos países mais pró integração da União Europeia? Antes da sua reunificação, que ocorreu em Outubro de 1990, a política externa alemã para a Europa era caracterizada por uma retórica integracionista muito forte, o que refletia no tom dos pronunciamentos e nas ações dos chanceleres. Ademais, o país se envolvia em diversas iniciativas concretas de integração, a exemplo do Sistema Monetário Europeu (DINAN, 2004). Outro atributo marcante da Alemanha antes da reunificação era o forte consenso partidário interno a favor da integração, o baixo papel do parlamento alemão na tomada de decisão europeia e o alto grau de apoio da opinião pública alemã ao projeto europeu. Aliado a isso, é ilustrativo mencionar que a relação franco-germânica constituía o veículo preferido e principal para o alcance das metas integracionistas de ambos (BULMER, 2013).

Simon Bulmer (2013) aponta que, após a reunificação e especialmente após a assinatura do Tratado de Maastricht (1992), que instituiu a União Europeia, houve uma significativa mudança na visão alemã sobre a integração. O Tratado demandava a aprovação doméstica de vários pontos nele contidos, inclusive o início da terceira fase de implementação da UEM. Assim, a Corte Federal do país ganhou força como ator político em defesa do intergovernamentalismo, alegando que os Estados membros deveriam atuar como os *Herren der Verträge*, termo alemão que significa “mestres dos tratados”. A Corte considerava que o Parlamento Alemão, e não o Europeu, representava verdadeiramente os meios democráticos de legitimação das políticas europeias, deixando claro o viés intergovernamental pelo qual entendia a integração. Cabe destacar também a mudança de chanceleres. Helmut Kohl (1982-1998), defensor da ideia de uma comunidade europeia, foi substituído por Gerhard Schröder (1998-2005), para quem os interesses nacionais alemães estavam acima dos interesses europeus.

Isto posto, volta-se ao argumento de que a Alemanha recusou-se a agir como um líder nos primeiros anos da crise. A mudança na retórica do novo Chanceler coincidiu com uma modificação na *Realpolitik* alemã, cujas características principais eram a busca incessante pelos interesses nacionais e a assertividade. Em termos empíricos, isso significou uma abordagem mais unilateral da política da UE ao invés de uma atuação como *hegemon*⁹⁹ e a prescrição de princípios ordoliberais¹⁰⁰ como solução para a situação econômica de países do

⁹⁹ Aqui entendido como aquele que exerce um papel de líder e de dominador. Ou, ainda, como postulado por Keohane (1984), como aquele que busca persuadir os outros a se conformar com sua visão de mundo e a se sujeitar à sua vontade.

¹⁰⁰ “Ordoliberalism — which takes its name both from a German academic journal and from “order” in Latin — was conceived by German scholars such as Walter Eucken, Franz Böhm, Leonhard Miksch and Hans

Sul (BULMER, 2013). Domesticamente, o espírito pró integracionista era paulatinamente enfraquecido e os líderes buscavam a todo custo evitar confrontos. Reflexo dessa mudança foi o revés eleitoral sofrido pelo partido de Merkel nas eleições regionais de 2011. De acordo com Zestos e Rizova (2012), esse resultado negativo significou que os eleitores alemães estavam descontentes com a maneira com a qual o governo estava lidando com a crise e com a perspectiva de terem que “bancar” parte do peso das dívidas dos EM do Sul. É ilustrativo mencionar que durante esse período foi registrado o maior índice de politização doméstica da política europeia desde a década de 1950 (BULMER, 2013).

Esse pensamento da opinião pública alemã encontrou eco na postura adotada por Angela Merkel. Hübner (2012) acredita que a Alemanha tenha subestimado a dimensão da crise grega, assim como fez com a crise financeira de 2008, fazendo transparecer que aquele era um problema apenas grego. Em um dos encontros de seu partido, a União-Democrata Cristã (UDC), Merkel deu a entender que a Grécia estava em uma situação financeira ruim devido à “preguiça de seus cidadãos” e ao fato de, no país, a população se aposentar mais cedo que os alemães. Conforme matéria do *EU Observer*, Merkel se pronunciou da seguinte maneira:

"It is also about not being able to retire earlier in countries such as Greece, Spain, Portugal than in Germany, instead everyone should try a little bit to make the same efforts – that is important," she said.

"We can't have a common currency where some get lots of vacation time and others very little. That won't work in the long term," the chancellor stressed (EU OBSERVER, 2011)

Para piorar a situação, o jornal *Die Bild Zeitung* e diversos outros veículos da mídia alemã fizeram uma série de comentários racistas a respeito dos gregos, o que levou à inflamação da opinião pública contra quaisquer medidas de contenção à situação no país.

Essa atuação irresponsável da presidente refletiu sua incapacidade de prever os efeitos de contágio que a crise grega inspirava. Ao atribuir a culpa única e exclusivamente à Grécia, a Alemanha absteve-se do papel de tentar conter a situação, dada a sua privilegiada posição política e econômica na região. Hübner (2012) aponta os três maiores erros alemães na condução dos primeiros momentos da crise. O primeiro deles foi negar ajuda à Grécia quando o país solicitou, em 2010, conforme apontado no capítulo 2. De acordo com Jones (2012),

Großmann-Doerth of as a kind of third way between capitalism and socialism, a Teutonic middle ground between the laissez-faire of the Anglo-American sphere, and the fully-blown central economic planning of the Soviet sphere. Government intervention in the economy should, according to the ordoliberal tradition, aim to allow the market to function in a manner akin to the textbook assumption of perfect competition” (AZIZ, 2015). Para maiores informações sobre o ordoliberalismo alemão, especialmente durante a crise da Zde, ver Jacoby (2014).

[...] a promise to support Greece in its efforts to maintain access to credit markets would have cost Germany nothing in practice, but it would have stabilized the Eurozone and laid the foundations for greater stability in the future. By refusing to back Greece, however, Merkel created uncertainty and scared off investors. She also made sure not only that Greece would fail but also that Germany not pay. More importantly, she helped nurture a wider crisis of confidence in both the sovereign-debt markets and in the euro itself. She may have had strong domestic reasons for taking this action, but it was a mistake (JONES, 2010)

Importante apontar que isso não significa que, caso a Alemanha tivesse concordado em ajudar a Grécia em 2010, a crise não teria se propagado. Entretanto, essa é uma variável que precisa ser apontada como uma das grandes falhas do governo alemão.

Segundo, a insistência de Merkel nas cláusulas de *no bailout* gerou incerteza nos mercados financeiros, pois, ao invés de acalmá-los, o país insistiu na fidelidade aos seus princípios econômicos. Por fim, a obstinação na exigência de medidas de austeridade drástica se mostrou contraprodutiva. Apesar de Merkel insistir que a condicionalidade dos pacotes de ajuda geraria diminuição da dívida e um consequente crescimento econômico, a dívida grega passou de 110% em 2010 para 170% em 2011 (HÜBNER, 2012).

Contudo, ao contrário do que insistiam os líderes alemães, a crise não se limitou à Grécia e, finalmente, chegou ao centro da Europa, mesmo após os sucessivos Fundos e Mecanismos criados para sanar a delicada situação de endividamento dos PIIGS. Nesse momento, a França surge novamente como importante ator político: em maio de 2012 foi eleito François Hollande, crítico declarado da estratégia ortodoxa da Alemanha, que se viu pressionada a considerar novas abordagens para promover o crescimento econômico na região. Enquanto a França defendia uma maior governança econômica para a Zde por meio de maior atuação do Banco Central Europeu, a Alemanha negava-se a fazê-lo, especialmente por pressões internas. Reflexo do cenário doméstico negativo alemão, o líder do UDC, Seehofer, declarou que

“We don’t want a bureaucratic European super-state, nor do we want a centralized EU government. The CSU always counters that with the model of a Europe of the regions. What can be decided at national level should be, from education to healthcare provision. But no one has yet been able to explain to me how strengthening European institutions by giving them increased powers would contribute to solving current problems. The problem is that some euro zone countries have too much debt, nor that there isn’t enough administration in Brussels. I hope we can now put an end to this superfluous debate about a United States of Europe. It makes no contribution to solving the debt crisis. It is just talk” (SPIEGEL ONLINE, 2011)

Somado a isso, a eleição do italiano Mario Draghi para a presidência do Banco Central, em 2011, não ajudou a melhorar a imagem do BCE para a opinião pública alemã. Outro impedimento interno à maior atuação do BCE foi o Ministro das Finanças alemão, Wolfgang Schäuble, que defendia que os bancos centrais deveriam ser independentes e com mandato restrito (NELSON et. al, 2012).

Com a crescente piora na situação econômica na Zona do Euro, Merkel finalmente decidiu elaborar uma estratégia para conter a corrida para o fundo que estava em curso na Europa. Em dezembro de 2011, a Chanceler convocou uma sessão parlamentar para delinear os pontos principais de sua estratégia: a implantação de uma união fiscal baseada no monitoramento estrito, na supervisão dos planos de Orçamentos nacionais e em punições automáticas em caso de violações às regras do PEC (HÜBNER, 2012). Esse plano de Angela Merkel culminou no estabelecimento de alguns mecanismos supracitados, como o *Six-Pack*, o *TECG* e o *Two-Pack*.

Mesmo assim, conforme demonstramos no subtópico anterior, nenhuma dessas medidas ajudou a resolver a situação, que só melhorou após a compra de títulos das dívidas por parte do BCE. A inflexibilidade alemã retardou uma ação de contenção à crise à época de sua gênese e levou ao agravamento da situação dos países endividados.

3.5 Conclusões do capítulo

Para Simon Hix (2014), a crise fez com que a UE passasse por uma profunda mudança no seu foco. Desde a assinatura do Ato Único, em 1986, a UE estava comprometida na criação do Mercado Único; as políticas adotadas e as decisões tomadas eram todas justificadas como necessárias ao estabelecimento desse projeto. Nesse sentido, o Euro era mais um passo rumo à concretização do Mercado Único: reduziria os custos de transações e facilitaria a competitividade, dentre outros atributos positivos (DINAN, 2004). Entretanto, conforme elucidado por Hodson (2015), as expectativas otimistas foram substituídas pelo aprofundamento das assimetrias já existentes na UE. Segundo o autor,

EMU's first decade delivered on its promise of price stability. The member states, however, fell short in their commitment to fiscal discipline and failed to address the build-up of macroeconomic imbalances. These shortcomings amplified the effects of the global financial crisis, which sowed the seeds for banking turmoil, a steep recession, sovereign debt difficulties, and brought the single currency to the brink of collapse. *EU policy-makers responded to this crisis with a wave of new procedures, rules, and processes governing economic policy ongoing negotiations over European banking union. Significant though these changes are, they have not relied on the*

Community method. EMU thus remains a high-stakes experiment in *new modes of EU policy-making*” (HODSON, 2015, p. 194-195, grifo nosso)

Diante de um contexto de profundo endividamento de vários de seus Estados membros, a UE se viu compelida a agir – ou a reagir – a fim de evitar o colapso da moeda única. Com a deflagração da crise, a UE passou de uma união microeconômica incompleta para uma união macroeconômica emergente, cujo objetivo precípua era salvar o euro por meio de um novo sistema de governança caracterizado pela integração macroeconômica profunda (HIX, 2014). Segundo o Parlamento Europeu, os novos mecanismos adotados destinavam-se a “preservar a estabilidade financeira da UE e da área do Euro”, constituíam “uma resposta direta à crise da dívida soberana” e buscavam “reduzir a probabilidade de surgir uma nova crise no futuro” (PARLAMENTO EUROPEU, 2016).

Apesar do otimismo do Parlamento, o que se viu foi o surgimento de um dos maiores desafios à estrutura de governança democrática da UE (HIX, 2014; SCHARPF, 2014; SCHMIDT, 2015), com uma mudança significativa em seus modos de *policy-making* que, a partir de então, passaram a ser regidos por novos mecanismos e novos tratados adicionados ao arcabouço institucional do bloco – nem sempre de forma verdadeiramente *democrática*, vale apontar. Em alguns casos, houve o abandono do chamado método comunitário de tomada de decisão, e o processo legislativo ordinário foi substituído por acordos intergovernamentais *ad hoc* decididos, em grande medida, pelos Estados membros com maiores recursos financeiros, ou por instituições indiretamente eleitas pelos cidadãos.

As implicações políticas da implantação desse novo modelo de governança macroeconômica foram profundas (CRAMME e HOBOLT, 2014; HIX, 2014; SCHARPF, 2014). A Europa dividiu-se em dois polos antagônicos: o grupo de (a) Estados credores - ou Estados do Norte - que desembolsaram quantias exorbitantes para salvar economias em apuros da ZdE e o de (b) Estados devedores - ou Estados do Sul¹⁰¹ - que se viram obrigados a pedir ajuda externa para refrear seus crescentes endividamentos públicos.

É bem verdade que a história da integração europeia demonstra que o bloco quase sempre conseguiu sair mais forte a cada dificuldade. Contudo, essa visão da crise como catalisadora de grandes mudanças positivas (HIX, 2014) foi deixada de lado quando as consequências das decisões tomadas pela UE começaram a surgir. A profunda interdependência de economias tão distintas gerou grande instabilidade política e

¹⁰¹ Conforme elucidado no capítulo anterior, a exceção geográfica ao termo “Estados do Sul” é a Irlanda, que, apesar de estar localizada no Norte da Europa, faz parte do grupo de países que recorreram à ajuda financeira da Troika.

descontentamento, tanto dos cidadãos quanto das elites políticas, gerando incertezas quanto ao futuro da UE.

Na tentativa de dirimir os impactos da crise financeira, a UE adotou uma série de medidas: assinou tratados, estabeleceu mecanismos de transferências fiscais e fechou acordos com vistas a fortalecer a vigilância macroeconômica da região para garantir que nenhum outro EM apresentasse níveis alarmantes de endividamento. A forma que escolheu para adotá-los, contudo, levantou diversas críticas e suspeitas quanto à legitimidade, ao caráter democrático e à eficiência da UE como um todo.

Diversas vezes tida como protagonista da contenção à crise, a Alemanha relutou em dar o primeiro passo. Movida por constrangimentos internos, Merkel adotou uma postura contraprodutiva: primeiro, negou-se a admitir a gravidade da situação grega; depois, insistiu na (i)legalidade da ajuda financeira requerida pelos países em apuros, evocando a cláusula de *no bailout* contida nos Tratados. Essa procrastinação alemã, ainda que justificada por razões internas, contribuiu para o agravamento da crise e para que houvesse um grande vazio de liderança na condução dos primeiros anos de instabilidade financeira, enviando uma mensagem negativa aos mercados financeiros de que a situação na Zona do Euro estava longe de ser resolvida.

Para a adoção dos novos mecanismos houve intervenções de múltiplos atores políticos: chefes de Estado e Governo, presidente do BCE, presidente da Comissão Europeia, presidente do Eurogrupo e o governo alemão (por vezes em conjunto com o francês). Mesmo com tantos atores envolvidos, nenhuma das ações foi suficiente para impressionar os mercados financeiros, nem evidenciou a presença de uma clara liderança necessária para legitimar tais ações junto aos cidadãos.

O processo de tomada de decisão desse novo arcabouço institucional e econômico europeu foi dominado por atores executivos não diretamente eleitos, por líderes dos Estados membros mais ricos – Alemanha e França, principalmente -, relegando os Estados membros menores ao papel de meros expectadores. O predomínio dos diferentes atores políticos durante os anos de crise e ao longo das medidas adotadas será analisado à luz do debate do déficit democrático no próximo capítulo desse trabalho, a fim de demonstrar como todo esse processo político levou à ausência de democracia na auto condução da UE no período.

CAPÍTULO 4: O DÉFICIT DEMOCRÁTICO EM TEMPOS DE CRISE

O objetivo desse capítulo é demonstrar de que forma as decisões adotadas pela União Europeia para conter a crise aprofundaram o seu déficit democrático. Para tanto, agrega os dados expostos nos capítulos 2 e 3 acerca da crise, bem como os critérios do debate do déficit democrático apresentados no capítulo 1, a saber, (a) o aumento dos poderes executivos, (b) o baixo papel do Parlamento Europeu, (c) a inexistência de eleições europeias, (d) o distanciamento entre a UE e seus cidadãos e, por fim, (e) o *policy drift* gerado pelos quatro itens anteriores (FØLLESDAL e HIX, 2006). Assim, será feito, em um primeiro momento, o delineamento do processo político da crise, com o objetivo de elucidar a predominância dos diversos atores políticos nas diferentes etapas do período de instabilidade financeira. Posteriormente, será explanado de que forma a crise aprofundou cada um dos critérios da versão standard do déficit democrático descrita por Føllesdal e Hix (2006).

4.1 Delineando o processo político: a predominância dos diferentes atores no período da crise da Zona do Euro

A deflagração e a constante piora do que ficou conhecida como a pior crise econômica e política enfrentada pela União Europeia (UE) até hoje levou os líderes e as instituições europeias a buscar soluções que auxiliassem a conter a deterioração do mau desempenho econômico da Zona do Euro (ZdE) e a conseqüente erosão política da UE como um todo. A efetividade, bem como a legitimidade democrática de todas elas, contudo, foi alvo de intenso debate. Veebel e Markus (2013), utilizando-se da ferramenta de pesquisa denominada *process tracing*, demonstram de que maneira os diferentes *stakeholders*¹⁰² sociais atuaram durante os anos de crise na ZdE entre 2008 e 2013.

Os autores acreditam que os *stakeholders* e seus interesses específicos desempenharam um papel central na análise da crise, especialmente no que tange aos seus dilemas econômicos e suas respectivas escolhas pela formulação e implementação de políticas. Cabe destacar que, devido à estrutura *sui generis* da União Europeia, a participação dos diferentes atores políticos torna-se ainda mais complexa, dados os múltiplos níveis de

¹⁰² O *stakeholder* é entendido, aqui, como a pessoa ou grupo que detém participação, investimento ou ações e que possui interesse em uma determinada empresa ou negócio. O termo inglês *stake* significa interesse, participação, risco. Enquanto que o termo *holder* significa “aquele que possui” (BEZERRA, 2014).

atuação e os diferentes objetivos – de curto, médio e longo prazo – que caracterizam a ação e o interesse de cada um.

A variável dependente na análise de Veebel e Markus (2013, p. 55) a respeito do comportamento dos atores é o ganho de poder, definido por eles como a detenção de “[...] a growing jurisdiction to independent (sovereign) decision-making or resource allocation, and (...) a growing dominant role in cooperative decision-making with other stakeholders”. Os critérios utilizados pelos autores para analisar o poder de barganha dos stakeholders durante a crise na Zona do Euro incluíram poder, influência, necessidade, valor e legitimidade¹⁰³ (CAMERON, SEHER e CRAWLEY, 2010 *apud* VEEBEL e MARKUS, 2013), além da habilidade de identificação (capacidade de formar grupos) e da habilidade de comunicação e cooperação¹⁰⁴.

Conforme descrito no Quadro 4, Veebel e Markus (2013) identificam cinco grupos de atores – ou stakeholders – que influenciaram ou foram influenciados durante a crise da Zona do Euro. Suas atuações foram profundamente afetadas pelos seus interesses, que eram constrangidos ou não pelas preferências dos cidadãos ou pela volatilidade do mercado financeiro, dentre outras variáveis. Os stakeholders identificados pelos autores bem como seus respectivos interesses estão descritos de forma sistemática no Quadro 4. No caso das instituições supranacionais da Zona do Euro, por exemplo, é ilustrativo mencionar o fato de que, diferentemente dos políticos nacionais, os atores políticos atuantes nessa seara não precisavam se preocupar com a popularidade de suas decisões; por não serem diretamente eleitos, a margem de ação era menos constrangida por fatores externos do que as dos políticos nacionais diretamente eleitos. Mas qual a relevância desses atores durante os anos de instabilidade financeira? Qual o efeito de suas ações?

Durante a primeira fase da crise, entre os anos de 2008 e 2010, houve predominância das elites políticas nacionais enquanto atores políticos. À época, era forte a crença de que seria possível que os Estados membros pudessem lidar com o problema do endividamento soberano sozinhos e que os mercados financeiros refinanciariam as dívidas com taxas de juros aceitáveis. Não havia necessidade, assim, de uma intervenção ‘europeia’ para conter a situação econômica. Todavia, conforme aponta Vivien Schmidt (2014), isso demonstrou um grave erro de contextualização da crise por parte da UE, o que levou a diagnósticos e soluções inapropriadas para contê-la. Em parte por culpa da Alemanha, foi generalizado um discurso

¹⁰³ Para mais detalhes quanto aos critérios e à metodologia da pesquisa, ver Veebel e Markus (2013).

¹⁰⁴ Os autores esclarecem que a “Teoria do Stakeholder” teve sua primeira referência no campo da administração organizacional. Foi formulada por R. Edward Freeman no livro “Strategic Management: a stakeholder approach”.

sobre a Grécia para todos os outros países com problemas, em especial os outros componentes dos PIIGS.

QUADRO 4 – Atores que influenciaram ou foram influenciados pelo gerenciamento da crise da Zona do Euro

ATORES	DESCRIÇÃO	INTERESSES
Indivíduos	Pagadores de impostos da Zona do Euro Grupos que dependem dos benefícios e do financiamento estatal Cidadãos e não cidadãos. Cidadãos são fonte de legitimidade para a elite política e seu maior poder é o voto nas eleições.	Não coerentes. Interessados em alto grau de certeza e segurança em relação à economia. Tendem a ser passivos quando suas expectativas são atingidas (DAHL, 2004).
Atores Econômicos	Empresários de pequeno e médio porte. Atores de negócios nacionais ou internacionais. Representantes da indústria, grupo de lobistas e <i>trade unions</i> .	Interesses dependem se eles são pagadores de impostos, recebedores de financiamento do Estado ou da UE. Resposta à crise depende de seus interesses.
Elite nacional política e administrativa	Um dos grupos mais centrais e influentes na ZdE. Os chamados eurocratas. Podem ser Ministros das Finanças, presidentes dos Bancos centrais nacionais ou chefes de Estado e Governo.	Variados, e não necessariamente alinhados com as preferências dos cidadãos, já que a maioria dos eurocratas é indiretamente eleita.
Instituições (políticas e administrativas) da Zona do Euro	Majoritariamente Comissão Europeia e Banco Central Europeu.	Variados e totalmente independentes das preferências dos indivíduos, já que são indiretamente eleitos.
Instituições financeiras internacionais e intergovernamentais	Principalmente o Fundo Monetário Internacional.	No curto prazo, têm interesse em mercados financeiros estáveis que não passem por grandes turbulências, mas que ganham com o lucro dos empréstimos feitos. No longo prazo, crescimento global estável.

Fonte: Veebel e Markus, 2013. Elaboração própria.

Conforme demonstrado no segundo capítulo desse trabalho, as raízes da crise são bem mais profundas do que demonstrou a deflagração do endividamento grego. Para Schmidt (2014), a crise foi, na verdade, precipitada pelo “débito privado resultante da sobrecarga maciça sobre os bancos, pelo crescente endividamento das famílias” (p. 49) e por uma avaliação equivocada por parte dos mercados. Essa avaliação errônea e imprecisa levou a um diagnóstico falho do problema, que foi tido como comportamental, já que a crise era vista como consequência do fracasso dos Estados membros em seguir as regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento (SCHMIDT, 2014). Schmidt acredita, contudo, que o diagnóstico correto é o de que a crise foi estrutural - e não comportamental, e causada pela crescente divergência resultante da política monetária do BCE. Para a autora, a solução correta teria sido a implantação de medidas anticíclicas e não políticas pró cíclicas¹⁰⁵ centralizadas em austeridade orçamentária e reforma estrutural, conforme ostensivamente defendido pela Alemanha.

A Chanceler alemã, Angela Merkel, insistia em culpar os “preguiçosos trabalhadores gregos” pela pífia situação econômica à qual chegara o país (EU OBSERVER, 2011), mas se esquecia que eram bancos alemães e franceses que detinham títulos da dívida grega e cobravam taxas de juros exorbitantes para que estas fossem quitadas. Esquecia-se, ainda, que o próprio estabelecimento da União Econômica e Monetária e as sucessivas políticas monetárias do BCE aprofundaram as assimetrias entre os Estados membros e exacerbaram a divergência entre os países com déficits e superávits (SCHMIDT, 2014), tornando quase inevitável um colapso do sistema.

Durante esse período, a predominância das elites políticas nacionais foi expressa na constante participação dos governantes em inúmeras reuniões do Conselho Europeu - que reunia chefes de Estado e Governo - e do então G7. A expectativa era que a cooperação regional e internacional ajudasse a reconstruir a confiança dos mercados na UE (VEEBEL e MARKUS, 2013). Houve, assim, predominância do método intergovernamental, baseado no apoio à boa cooperação pessoal entre Angela Merkel e Nicholas Sarkozy, representantes dos governos alemão e francês, respectivamente. No início, houve procrastinação da UE para lidar com a crise, em razão de sua precária compreensão acerca do cenário político e econômico

¹⁰⁵ Políticas anti cíclicas são aquelas que criam condições para que a economia gere compensações aos desequilíbrios macroeconômicos enfrentados. Ou seja, se uma economia está crescendo demais, o governo desse país pode ativar mecanismos que diminuam o ritmo, como por exemplo o aumento da taxa de juros e dos impostos. Caso o cenário seja de recessão, o governo pode fazer o contrário: reduzir impostos, baixar a taxa de juros, expandir o crédito etc (ESTADÃO, 2014). As políticas pró cíclicas, por sua vez, seguem o mesmo caminho do ciclo econômico de um determinado país. Em caso de bom desempenho econômico, a política segue incentivando a situação; em um cenário de recessão, a política pró cíclica tende a diminuir.

que vivia. Ao perceber que o problema não era apenas grego, mas ameaçava a Zona do Euro e a Europa como um todo, os líderes concordaram com uma série de medidas focadas em estabilidade financeira, seguindo pressupostos econômicos alemães, que tiveram efeitos deletérios em questões de justiça social e direitos humanos (SCHMIDT, 2014). A condicionalidade dos pacotes de ajuda liberados pela Troika – especialmente por meio do FEEF e posteriormente do MEE – além de não melhorar a situação e acalmar os mercados, contribuiu para aumentar a insatisfação popular. Conforme esclarece De Grauwe (2013),

[...] the austerity programmes that were set in motion after 2010 have not stopped the explosive growth of government debt to GDP ratios. Austerity programmes in fact have been responsible for rising debt. (...) When, at the insistence of the European Commission and the creditor nations, the debtor countries' governments were also forced to deleverage (cut spending and boost savings), deep recessions resulted. This, in turn, had the effect of dramatically raising their government debt ratios, mainly because the denominator (GDP) declined significantly (DE GRAUWE, 2013, p. 16)

Veebel e Markus (2013) apontam que, nesse período, além das elites políticas nacionais, cidadãos e instituições supranacionais começaram a se engajar mais ativamente na discussão da crise e na busca por soluções. O aprofundamento da crise e a percepção de que nenhuma das medidas tomadas pela UE até então conseguiram reverter a situação deixaram claro que o método intergovernamental não produzira confiança suficiente nos mercados e isso levou os líderes políticos nacionais a perder o apoio dos seus eleitores e da elite econômica. Prova disso foram as perdas eleitorais sofridas pelos governos da época.

Angela Merkel, apesar de ter mantido o cargo, viu seu partido – a União Demócrata-Cristã – sofrer grandes perdas nas eleições nacionais de 2012 e, por isso, passou a atuar mais passivamente no processo de decisão da Zona do Euro (BULMER, 2013; HÜBNER, 2012). Nicolas Sarkozy, presidente francês, perdeu não apenas a popularidade mas também as eleições, em maio de 2012, para o socialista François Hollande, crítico declarado da estratégia alemã de contenção da crise (THE GUARDIAN, 2012). Já na Itália, Silvio Berlusconi foi forçado a deixar o cargo em novembro de 2011, sendo substituído pelo tecnocrata Mario Monti (NEW YORK TIMES, 2011). No Reino Unido, David Cameron, por sua vez, manteve a alta popularidade porque se posicionou veemente e abertamente contra o programa de estabilização da Zona do Euro e os planos de uma possível união fiscal (VEEBEL e MARKUS, 2013).

Nesse contexto, vale apontar a atitude passiva assumida pela Comissão Europeia e pelo então presidente Manuel Barroso. Segundo Paul de Grauwe (2013), a Comissão assumiu o papel de agente dos Estados credores, insistindo na austeridade como instrumento para

salvaguardar os interesses desses Estados. Para o autor, a Comissão poderia ter escolhido outro caminho: ser agente dos interesses dos países receptores dos *bailouts*, protegendo-os da obstinação dos insistentes credores em serem pagos por completo. Afinal, conforme esclarece o próprio De Grauwe (2013), esse endividamento descontrolado era consequência da crise bancária enfrentada pelos Estados membros após socorrer os bancos atingidos pela crise financeira de 2007/2008.

Destarte, a consequência da passividade da Comissão, conforme defendem Veebel e Markus (2013), foi a transição de poder e de iniciativa adicional para o Banco Central Europeu, que até então observava o desenrolar da crise sem participar diretamente dela. Em relação aos demais atores políticos, é pertinente apontar que as elites nacionais não tinham interesse ou a capacidade para tomar as decisões políticas nesse novo cenário, o que tornou o BCE ainda mais propenso a assumir um novo papel, tornando-se o equivalente a um Emprestador de Última Instância - conforme demonstrado no terceiro capítulo dessa dissertação.

No que concerne à opinião pública dos cidadãos e à mídia, Veebel e Markus (2013) pontuam que esse grupo de atores tinha maior impacto na formulação de política na Zona do Euro quando os líderes políticos nacionais eram os maiores stakeholders. Com a transição de poder para instituições supranacionais, mais especificamente o BCE, a atenção e o impacto da mídia, que já não eram tão expressivos, foram reduzidos.

Dessa forma, considerando os argumentos acima expostos e referendados por Veebel e Markus (2013), pode-se inferir que o maior ganhador do processo de divisão de poder entre os *stakeholders* durante a crise da Zona do Euro foi o Banco Central Europeu e que os maiores perdedores, outrossim, foram as elites políticas e os parlamentos nacionais. A escolha pela passividade de ação política de alguns governos foi tanto voluntária, como no caso do Reino Unido e da Alemanha, como consequência dos resultados de eleições nacionais – na Itália e na França. Essa mudança na postura de alguns atores nacionais teve início com a ameaça da perda de popularidade entre os eleitores ou até mesmo a derrota em eleições nacionais devido à pressão econômica exercida pela crise.

No entendimento de Veebel e Markus (2013), durante a crise, instituições não eleitas tendem a ser mais efetivas e a concentrar mais poder, porque elas não precisam se preocupar com a reação dos eleitores, já que não são diretamente eleitas pelo voto popular. E foi esse o cenário vivido pela União Europeia: a ausência de protagonismo de ação por parte de alguns governos nacionais preparou o terreno para que a tomada de decisão fosse dominada pela elite administrativa supranacional que não tinha mandato democrático e, assim, não sofria pressão

direta por parte dos eleitores e não se preocupava com questões de popularidade entre os cidadãos.

Esse processo de delegação de poder e a transição de competências democráticas para instituições não eleitas feita por stakeholders sociais durante a crise da Zona do Euro gerou perda de controle democrático dos cidadãos sobre as políticas adotadas pela UE e uma menor inclusão dos Estados membros menores – e seus interesses. Aliado a isso, houve predominância das preferências dos Estados maiores, que, quando decidiram agir para conter a crise, o fizeram segundo seus próprios interesses. As consequências da predominância desses atores para a legitimidade democrática da União bem como o impacto dessas ações no chamado déficit democrático da UE serão demonstradas na seção seguinte.

4.2 O Déficit Democrático em tempos de crise

No relatório *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*¹⁰⁶ (de 5 de dezembro de 2012), que ficou conhecido como o “Relatório dos 4 Presidentes da UE”, os dirigentes do Conselho Europeu, do Parlamento, da Comissão e do Banco Central declararam que a União Econômica e Monetária necessitava de uma série de reformas para conter a crise e que isso deveria incluir o fortalecimento de suas credenciais democráticas. Um dos trechos do relatório aduz que:

The creation of a new fiscal capacity for the EMU should also lead to adequate arrangements ensuring its *full democratic legitimacy and accountability*. The details of such arrangements would largely depend on its specific features, including its funding sources, its decision-making processes and the scope of its activities. (...) These far-reaching changes undertaken by the European Union in general and the Economic and Monetary Union in particular require a shared sense of purpose amongst Member States, a high degree of social cohesion, a strong participation of the European and national parliaments and a renewed dialogue with social partners. The *openness* and *transparency* of the process as well as the outcome are crucial to move towards a genuine Economic and Monetary Union (CONSELHO EUROPEU, 2012, grifo nosso)

Apesar da expectativa otimista, os desdobramentos e a reação europeia à pior crise que já enfrentou até hoje serviram para aprofundar o seu déficit democrático, de acordo com o que postula uma parcela expressiva da literatura (FØLLESDAL, 2014; GUÉROT, 2014; HIX, 2014; HOBOLT, 2014; SCHMIDT, 2014; TELÓ, 2014; TSOULAKIS, 2013; SCHMIDT, 2012; HIX e HØYLAND, 2011). As respostas lentas e inadequadas, aliadas à crescente

¹⁰⁶ Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf>.

insatisfação popular, levou a UE ao ápice de uma crise que não se reduziu apenas à questão majoritariamente econômica, produzindo também efeitos na política.

Para que o objetivo dessa seção seja alcançado, é imprescindível o resgate de alguns pressupostos delineados no primeiro capítulo deste trabalho que se referem aos critérios de análise do déficit democrático. Vivien Schmidt (2014) esclarece que o questionamento quanto à legitimidade democrática da governança da Zona do Euro e da União Europeia deriva não apenas do mau desempenho econômico “de saída” (*output*) das políticas adotadas, mas também dos cada vez mais voláteis mecanismos “de entrada” (*input*) dos cidadãos europeus – que incluem participação e deliberação - e da péssima qualidade do que se dá “através”¹⁰⁷ (*throughput*) nos processos de decisão política do bloco. Apesar da versão standard do déficit democrático se ater em maior medida aos aspectos *input* e *output* da legitimidade da UE, essa seção tentará abarcar também os aspectos *throughput* evocados por Schmidt (2014), uma vez que os entende como fundamentais para o pleno funcionamento democrático da UE ou de qualquer outro arranjo político que se proponha a ser representativo e legítimo.

De que forma, então, a crise da Zona do Euro aprofundou o déficit democrático da União Europeia? Seguindo a ordem dos pontos levantados por Andreas Føllesdal e Simon Hix (2006), a crise, em primeiro lugar, comprovou que a integração europeia gerou aumento dos poderes executivos e um conseqüente declínio no poder dos parlamentos nacionais. Esse foco no Executivo fez com que a *accountability* democrática da UE fosse transferido de dentro dos Estados membros para o nível da UE, dominado por órgãos executivos e atores tais como os Ministros nacionais do Conselho da UE e os comissários da Comissão, todos completamente distantes do escrutínio dos parlamentos nacionais dos Estados.

Mais especificamente no que se refere à crise da Zona do Euro, houve o enfraquecimento das instituições representativas e dos processos, que foram substituídos por uma ênfase mais pronunciada na política executiva e na delegação de poderes a instituições regulatórias (CRAMME e HOBOLT, 2014). A adoção de políticas “de emergência” em nome de uma alegada necessidade mediante à cada vez pior situação econômica gerou uma governança altamente dominada por atores executivos, que decidiam fora do processo legislativo ordinário que deveria incluir Comissão, Parlamento e Conselho da UE – os dois últimos legislando em pé de igualdade.

A esse respeito, Vivien Schmidt (2014) corrobora que

¹⁰⁷ Referência aos termos *input*, *output* e *throughput*.

O intergovernamentalismo substituiu o “Método Comunitário” – segundo o qual a Comissão, o Conselho e o Parlamento Europeu contribuíram, todos, crescente e igualmente, de diferentes formas para a tomada de decisão – como a forma principal de tomada de decisão na zona do euro. *Os líderes dos estados-membros da UE tendem a dominar a definição de políticas* enquanto tratam a *Comissão como um secretariado*, encarregado de planejar e ajudar a implementar as regras voltadas para a estabilidade e baseadas nos números. O que traz ainda maior preocupação é o fato de que o Conselho passou a ser dominado por regras do tipo “tamanho único para somente um” de negociação intergovernamental, que concedeu a um estado-membro (leia-se Alemanha) influência maior do que o normal para demandar não apenas aderência mas um reforço das regras, enquanto o Parlamento Europeu tem quase “nenhum tamanho” no que tange ao estabelecimento de políticas, considerando-se as regras de governança monetária baseadas em tratados (SCHMIDT, 2014, p. 54, grifo nosso)

A adoção de medidas como o *Six Pack*, o *Two Pack*, o Pacto Fiscal e o Semestre Europeu, entre outros, levou ao estabelecimento de uma nova arquitetura macroeconômica na UE e de um novo regime de governança (DE GRAUWE, 2013; HIX, 2014) com regras bem distintas das prescritas pelo Tratado de Lisboa. Sob essa nova égide, a Comissão Europeia – composta por comissários indiretamente eleitos e apontados pelos governos nacionais – passou a ter poderes estendidos de supervisão e controle sob um número indefinido de áreas, especialmente a macroeconômica. (SCHARPF, 2014). Somado a isso, a instituição passou também a pressionar os Estados membros a atingir as metas numéricas de regras de estabilidade através desses poderes aumentados e a definir sanções para os Estados membros que as descumprissem (SCHMIDT, 2014).

Scharpf (2014) esclarece que o poderoso e tradicional papel da Comissão de interpretar e reforçar as leis da UE sempre esteve intimamente ligado com sua autoridade *output*, ou seja, se os seus resultados políticos seriam bons ou não. A Comissão era vista como politicamente independente e neutra na busca pelo interesse europeu comum e, principalmente, na proteção dos Estados membros menores frente aos maiores. Pelo menos era o que se pensava até a crise. O autor defende que a autoridade da Comissão Europeia “has been undermined by its exercise of intrusive, discretionary and divisive governing powers in the context of euro-rescue policies and of the new euro regime” (p. 38 e 39). Scharpf alega, ainda, que a instituição perdeu sua aura de neutralidade e objetividade e que atuou como um agente subserviente das preferências da Alemanha de Angela Merkel.

É imprescindível mencionar, mais uma vez, que houve também predomínio do supranacionalismo em alguns momentos da crise – especialmente a partir de 2012 com a decisão do Banco Central de intervir nos mercados financeiros –, que foi expresso de forma mais forte nos domínios mais técnicos através da crescente atuação do BCE. Scharpf (2014) argumenta que o novo papel do BCE, que se tornou um ator político crucial durante a crise,

foi o maior exemplo da falta de *accountability* democrática na UE. O autor esclarece que, apesar de carecer de legitimidade *input* por ser indiretamente eleito, esperava-se que o BCE possuísse legitimidade *output*, já que o mesmo alegava que sua atuação produziria bens coletivos para todos os Estados membros da Zona do Euro. Contudo, o impacto desigual das políticas monetárias regulamentadas pelo Banco, descritas por Schmidt (2014) como sendo de “tamanho único para ninguém”, enfraqueceram esse argumento, o que culminou na confirmação da falta de legitimidade e representação popular de suas ações. Nesse mesmo sentido, Ulrike Guérot (2014) se refere ao BCE como o “soberano da Europa”. O autor diz que, se considerada a definição de Carl Schmitt de que “sovereign is he who decides on the exception”, o Banco Central foi quem desempenhou essa função na UE durante a crise, especialmente através dos discursos contundentes de Mario Draghi, que garantiu salvar o euro a todo custo (THE TELEGRAPH, 2012).

Para Vivien Schmidt (2014), os processos de governança da UE foram baseados em regras do tipo “tamanho único” e “os atores institucionais pareciam ter esquecido de que a legitimidade democrática exige não apenas regras a serem seguidas, mas políticas atraentes para os cidadãos associadas a políticas que funcionem” (p. 55). Ou seja, quando não concentrado nas instituições supranacionais, o poder de decisão no período de crise ficou concentrado nos Estados membros maiores, que faziam com que os Estados menores aceitassem as decisões por ele tomadas sem ao menos consultar seus respectivos parlamentos nacionais, o que, novamente, contribuiu para enfraquecer a legitimidade *input* por parte dos cidadãos. Conforme aponta Schmidt (2014) e Scharpf (2014), a legitimidade “de entrada” da UE sempre foi problemática. Com a crise, esperava-se que esse impasse fosse minimizado à medida em que as decisões tomadas para contê-la tivessem resultados “de saída” satisfatórios. Como isso não aconteceu, o resultado foi a completa ausência de *accountability* democrático da UE para com seus cidadãos.

Relativo e intimamente ligado a este primeiro aspecto, o segundo argumento de Følledal e Hix (2006) postulava que o Parlamento Europeu era muito fraco. Ao contrário dos parlamentos nacionais, que aprovam leis e têm o direito de iniciar legislações, o PE possui apenas poderes legislativos compartilhados com o Conselho da UE. A Comissão Europeia é a única instituição que possui o poder de proposição e, apenas após proposta desta, o PE está autorizado a trabalhar em pé de igualdade – *equal footing* – com o Conselho sob os auspícios do processo legislativo ordinário. Conforme abordado no capítulo 1, mesmo com as inovações trazidas pelo Tratado de Lisboa, que expandiu o uso da co decisão para aumentar o poder do

PE, não houve melhora substancial e efetiva na participação do Parlamento, única instituição diretamente eleita pelo voto popular na UE.

Novamente, o contexto de crise vivido pela União Europeia comprovou essa afirmação. Conforme apontam Kriesi e Grande (2014), o Parlamento Europeu, bem como os partidos europeus transnacionais, estiveram bastante ausentes nos momentos mais importantes de tomada de decisão, enquanto que o debate era dominado pelos chefes de governo nacionais. É bem verdade que o Parlamento aprovou algumas das novas regras da governança da Zona do Euro, a exemplo das regulações *Six-Pack*, que estabeleceram e reforçaram o arcabouço institucional de implementação do Procedimento em caso de Déficit Excessivo para os países que descumprissem com as regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Contudo, vale salientar que o Parlamento apenas adotou as regulações, mas não pôde julgar ou opinar acerca das regras gerais que definiriam o domínio das competências nacionais a serem controladas, e nem mesmo a natureza dos pré requisitos exigidos ou as condições em que deveriam ser impostos (SCHARPF, 2014). Segundo aponta Scharpf (2014), foi mais uma questão de conceder autoridade discricionária do que de desempenhar um papel central na execução dessa autoridade. Assim, a crise enfraqueceu a única instituição que verdadeiramente representava os cidadãos de forma direta e foi dominada por executivos nacionais justificando suas ações usando a retórica de “necessidade e emergência” (CRAMME e HOBOLT, 2014).

Ainda a respeito do escanteamento do Parlamento das decisões de contenção à crise, Vivien Schmidt (2012), pontua que

The fact that the European Parliament has largely been sidelined in Eurozone decision-making means that *it cannot deliberate or contest the decisions of Eurozone leaders with regard to the criteria for technocratic oversight*, let alone revise the criteria – which are largely those of the Stability and Growth Pact, reinforced in the Six-Pack voted in summer 2011, or the ‘fiscal compact [...]’ (SCHMIDT, 2012, p. 107 e 108, grifo nosso)

Para Hix e Høyland (2011), os novos poderes conferidos ao PE, bem como as eleições que ocorrem para formá-lo, poderiam sugerir que o déficit democrático teria sido superado em termos procedimentais. Todavia, se analisados os aspectos substantivos, os autores acreditam que a UE ainda carece de uma política verdadeiramente democrática. Para que isso acontecesse, segundo eles, seria preciso que houvesse (a) contestação genuína entre os partidos políticos e líderes pelo controle da agenda política no nível europeu, e para os principais cargos políticos da UE (a exemplo do Presidente da Comissão); (b) escolhas claras dos eleitores nas eleições do PE, que seriam baseadas nessas plataformas rivais ou em

candidatos para cargos políticos distintos; (c) e que as escolhas eleitorais vencedoras fossem traduzidas em ação legislativa e executiva no nível da UE por meio de partidos políticos coesos.

Em conformidade com o argumento de Hix e Høyland (2011), Scharpf (2014) acrescenta e esclarece que um maior envolvimento do PE não mudaria o cenário de descontentamento dos cidadãos com a crise e com as medidas adotadas para contê-la. Segundo o autor, na visão dos cidadãos, mesmo que o Parlamento fosse mais ativo, isso não faria tanta diferença, uma vez que as eleições para o PE não influenciam as escolhas políticas dos eurocratas e, assim, não poderiam reforçar o *accountability* eleitoral dos líderes europeus (SCHARPF, 2014).

Esse fato remete ao terceiro ponto da versão do déficit democrático de Føllesdal e Hix (2006), que postula que a União Europeia carece de eleições verdadeiramente europeias. Isso se deve ao fato de que as eleições são vistas como sendo de “segunda ordem” (*second order national contests*), termo cunhado por Reif e Schmitt (1980 *apud* HIX e HØYLAND, 2011) ao perceberem que as eleições de 1979, as primeiras para eleger o Parlamento, tenderam a ser mais sobre problemas e partidos nacionais do que sobre assuntos europeus. Aliado a isso, cabe mencionar que, à medida em que o Parlamento ganhou mais poder, o índice de comparecimento dos cidadãos às eleições diminuiu em igual proporção: entre 1979 e 2014, a participação caiu de 62% para pouco mais de 42% em 2014 (FORD, 2014).

Com a crise e a crescente insatisfação dos cidadãos com as políticas adotadas para contê-la, podia-se esperar que a participação para eleger os eurodeputados fosse mais significativa. Entretanto, o que se viu foi o menor índice de comparecimento desde 1979, e nem mesmo o novo sistema do *spitzenkandidaten*¹⁰⁸ chamou a atenção da população para votar. Sob esse novo sistema, o presidente do Conselho Europeu continua indicando o Presidente da Comissão (por meio de maioria qualificada); contudo, deve levar em consideração o resultado da eleição do Parlamento Europeu, e o presidente da Comissão e a Comissão como um todo seriam, então, teoricamente “eleitos” pelo PE. Com isso, esperava-se fortalecer o *accountability* executivo da União Europeia, por meio de uma eleição mais popularmente “direta” da Comissão.

¹⁰⁸ O termo alemão significa “candidato principal”. Para maiores informações sobre esse sistema, ver: <<http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20150526STO59409/Spitzenkandidaten-the-story-of-what-made-last-year's-EP-elections-different>>.

Com essa mudança, os principais partidos europeus indicaram candidatos rivais para o cargo de Presidente da Comissão antes das eleições de 2014¹⁰⁹. A expectativa era a de que o Conselho Europeu fosse constrangido a propor o candidato pertencente ao maior grupo partidário do recém eleito Parlamento (HIX, 2014). Sobre o novo sistema, Schmitt, Hobolt e Popa (2014) esclarecem o seguinte:

the member parties of the major political groups of the European Parliament rallied behind a common lead candidate (or Spitzenkandidat as these people have commonly been called using the German term). For the first time in 35 years of a directly elected European Parliament, the extra-parliamentary party organisation of five major political groups of the European Parliament nominated a lead candidate during their respective party conventions (or by way of primaries) in order to support their local campaigns—and offered EP voters a choice regarding the next President of the European Commission. It was a common understanding during the campaign that the predominant political camp would also win the presidency of the European Commission. However, it must be noted that this link between the electoral result and the selection of the next EC President while in accordance with Art 17 (7) of the Lisbon Treaty on European Union was not commanded by it. It rather was as a gamble that the European Parliament played in order to further “democratize” the EP elections and at the same time increase its power vis à vis the Council. As could have been expected, the Council did not immediately consent with this new selection procedure (SCHMITT, HOBOLT e POPA, 2014, p. 2 e 3)

No entendimento de Hix (2014), a indicação de candidatos rivais para o cargo de presidente da Comissão poderia adicionar um novo elemento europeu às eleições. Esperava-se que houvesse apoio da mídia e que debates fossem feitos para ouvir as diferentes propostas. Contudo, a realidade foi assaz distinta. Segundo o autor, dificilmente as eleições do Parlamento conferirão um mandato eleitoral forte para a Comissão haja visto o novo papel desta de supervisão e monitoramento das políticas econômicas nacionais dos Estados membros. Além disso, não houve tanto foco na novidade da indicação de nomes para a presidência da Comissão, uma vez que as eleições para o Parlamento continuaram sendo vistas como sendo de segunda ordem, ou seja, relativa a partidos, políticas e opções políticas nacionais.

Conforme pontuam Hix e Høyland (2011), não há debate político sobre as propostas dos diferentes candidatos, a mídia não aborda o dia a dia em Bruxelas e, conseqüentemente, não há uma plataforma política verdadeiramente europeia. Os cidadãos usam essas eleições para punir políticos ou partidos nacionais pelos seus maus desempenhos nacionais (FØLLESDAL, 2014). Nem mesmo o cenário de grave crise conseguiu modificar essa situação. De acordo com o *EU Observer*, a novidade envolvida na escolha do Presidente da

¹⁰⁹ Alex Tsipras, grego (Party of the European Left); Ska Keller, alemã (European Green Party); Martin Schulz (European Socialists); Jean-Claude Juncker, luxemburguês (European People’s Party); Guy Verhofstad, belga (Alliance of Liberals and Democrats for Europe Party).

Comissão não significou um aumento direto no envolvimento dos cidadãos; antes, ao contrário, resumiu-se a um maior envolvimento dos próprios eurocratas e do staff envolvido no processo. Segundo o portal,

[...] voters simply don't buy into the idea of a campaign for the Commission presidency. The 2014 candidates have been a distinctly underwhelming bunch in terms of name recognition and dynamism, not to mention policy. Although the final debate was broadcast on 49 TV channels, the reality is that *only a tiny minority of the 170 million or so Europeans who voted watched any of the debates*. Excluding the debate between Juncker and Schulz on German TV, *the viewer ratings for the 'Spitzenkandidat' debates were fewer than 500,000 combined*. The result: plenty of excitement amongst the thousands of politicians, civil servants and lobbyists in Brussels, precious little elsewhere (EU OBSERVER, 2014, grifo nosso).

Ou seja, apesar de inovador e talvez um passo na direção correta, o sistema do *Spitzenkandidaten* não cumpriu integralmente a função de fortalecer o *accountability* democrático do Executivo da UE e de tornar as eleições do Parlamento em disputas europeias.

Por fim, Føllesdal e Hix (2006) postulam que a União Europeia é muito distante dos seus cidadãos (tanto psicológica quanto institucionalmente). Os autores alegam que não há controle eleitoral sobre as instituições da UE e que o design das instituições é muito diferente dos arranjos nacionais, o que termina por afastar ainda mais os cidadãos. O sexto e último ponto levantado por eles é, na verdade, um resultado dos 4 anteriores, e atesta que a integração europeia gerou um *policy drift* das preferências políticas dos eleitores. Ou seja, as políticas adotadas pelos eurocratas tiveram pouco ou nenhum apoio popular. Será analisado, a seguir, como a crise evidenciou e aprofundou essas duas últimas alegações.

O que ocorreu, na visão de Schmidt (2014), foi que os problemas econômicos advindos da crise somados às repercussões sociais extremamente negativas das medidas adotadas para contê-la afetaram negativamente o engajamento e as atitudes políticas dos cidadãos da UE (ou seja, a fonte de legitimidade *input*). Uma consequência disso foi o resultado das últimas eleições para o Parlamento Europeu em 2014, marcada pela ascensão de vertentes extremistas, especialmente os partidos de direita, a exemplo dos *True Finns* na Finlândia, do *Front National* na França, do *Lega Nord* na Itália e do UKIP (UK Independence Party) no Reino Unido (HUFF POST, 2014). Ou seja, a piora no desempenho de saída das políticas da Zona do Euro, segundo Schmidt (2014), fez com que a legitimação de entrada fosse cada vez mais questionada, o que acarretou no aumento do sentimento anti Europa.

Um ponto sensível exacerbado pela crise foi a transferência sem precedentes de competências para as instituições supranacionais, de forma voluntária ou involuntária, especialmente no âmbito econômico, outrora restrito às fronteiras dos Estados membros. Com

crecente primazia das políticas econômicas no nível da UE os governos nacionais tiveram que honrar seus compromissos com a UE e, ao mesmo tempo, não deixar de atender às necessidades dos seus cidadãos. Schmidt (2014) acredita que a incapacidade da UE em cumprir com esses dois requisitos destituiu o equilíbrio entre as duas funções principais dos partidos políticos nacionais em relação aos seus constituintes: (a) representar seus cidadãos (política de entrada) e (b) governá-los com responsabilidade (saída). Na visão de Mair e Thomassen (2010), a crise forçou os partidos a privilegiar a responsabilidade sobre a representação ao enfatizar o papel de governante às custas de sua capacidade de resposta ao eleitorado nacional.

Nesse mesmo sentido, Martins (2012) acrescenta que

Para além da impossibilidade dos cidadãos votarem as políticas de austeridade praticamente impostas pela Troika – *sem qualquer consulta popular* – e que minam uma série de direitos outrora conquistados, outros aspectos explicam como *regimes democraticamente eleitos estão em descompasso com os interesses e o bem-estar dos cidadãos* (MARTINS, 2012, p. 15, grifo nosso)

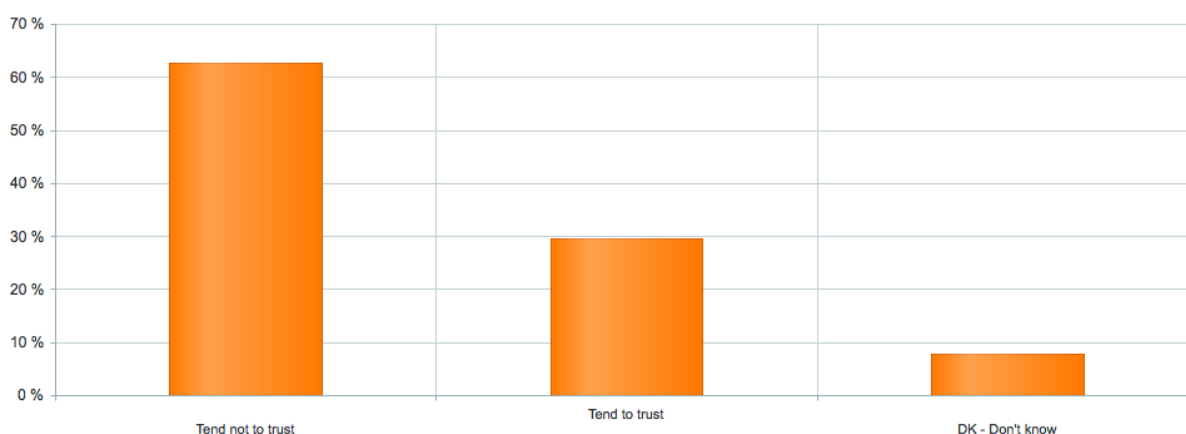
Para Schmidt (2014), isso gerou um sentimento de impotência nos cidadãos e resultou em ciclos cada vez mais longos de governos responsáveis e não responsivos, com eleitores punindo seus políticos domésticos com bastante frequência e de forma mais intensa. Essa volatilidade política foi vista na França, onde o presidente Nicholas Sarkozy foi o segundo presidente da Quinta República a não ser reeleito e François Hollande, seu sucessor, apresentou índices baixíssimos de popularidade: apenas 12% em 2014 (REUTERS, 2014).

Sara Hobolt (2014) aponta que, com o desenrolar da crise financeira e econômica, os cidadãos europeus se tornaram mais propensos a culpar a UE pela crise e pela condição econômica ruim de seus países. A autora esclarece que isso refletiu atitudes anteriores de euroceticismo em relação à UE, mas alerta que mesmo aqueles que apoiavam a UE tenderam a responsabilizá-la pela crise. Não foi por acaso que apenas 4% dos cidadãos europeus se declararam satisfeitos com a forma como a democracia funcionava na UE à época, segundo dados do *Eurobarometer*. Hobolt (2014) acredita que a crise amplificou o déficit de *accountability* na União Europeia, uma vez que os cidadãos a culpavam pelos problemas econômicos enfrentados mas, ao mesmo tempo, não conseguiram identificar um governo no nível Europeu que pudesse ser responsabilizado. Ela postula, ainda, que os cidadãos tenderam a não culpar seus governos nacionais pela crise em si, e que a consequência disso foi o rápido declínio da confiança nas instituições da UE, especialmente nos países mais afetados pela crise, em especial os PIIGS.

De acordo com pesquisas conduzidas pelo *Eurobarometer*¹¹⁰, em novembro de 2014, 42% dos cidadãos europeus tendiam a não confiar na Comissão Europeia e 46% a não confiar no Banco Central Europeu. Esse alto índice de desconfiança popular poderia ser explicado pelo fato de que essas duas instituições eram indiretamente eleitas. Contudo, se analisada a confiança dos cidadãos no Parlamento Europeu, única instituição diretamente eleita do bloco, a situação não apresenta uma mudança significativa: o expressivo número de 43% dos cidadãos respondeu que tendia a não confiar no Parlamento. Se comparados com pesquisas conduzidas antes da crise, os dados tornam-se ainda mais expressivos: em março de 2008, a confiança no Parlamento era de 53%.

Apesar disso, Hobolt (2014) faz a ressalva de que os cidadãos não estão completamente descrentes do projeto Europeu e acreditam que a UE tenha mais capacidade de lidar com crise do que seus governos nacionais. A autora delinea três principais razões para isso; primeiro, o entendimento dos cidadãos de que os *policymakers* de todos os níveis enfrentaram dificuldades ao lidar com uma crise de tamanha magnitude e que as economias europeias estavam inexoravelmente interligadas e interdependentes. Segundo, havia também a incerteza e o medo associados com um possível colapso do Euro e o consequente fim da Zona do Euro. Terceiro, uma visão de que os governos e as soluções nacionais não ofereceriam uma boa alternativa para a crise e que a UE pudesse estar melhor equipada para fazê-lo.

FIGURA 3 – Confiança dos cidadãos europeus em seus respectivos Parlamentos nacionais



Fonte: *Eurobarometer*.

¹¹⁰ A pergunta da pesquisa conduzida pelo *Eurobarometer* foi a seguinte: “Você tende a confiar ou a não confiar em determinada instituição?”. Os entrevistados têm três opções de resposta: (a) tende a confiar; (b) tende a não confiar; e (c) não sabe.

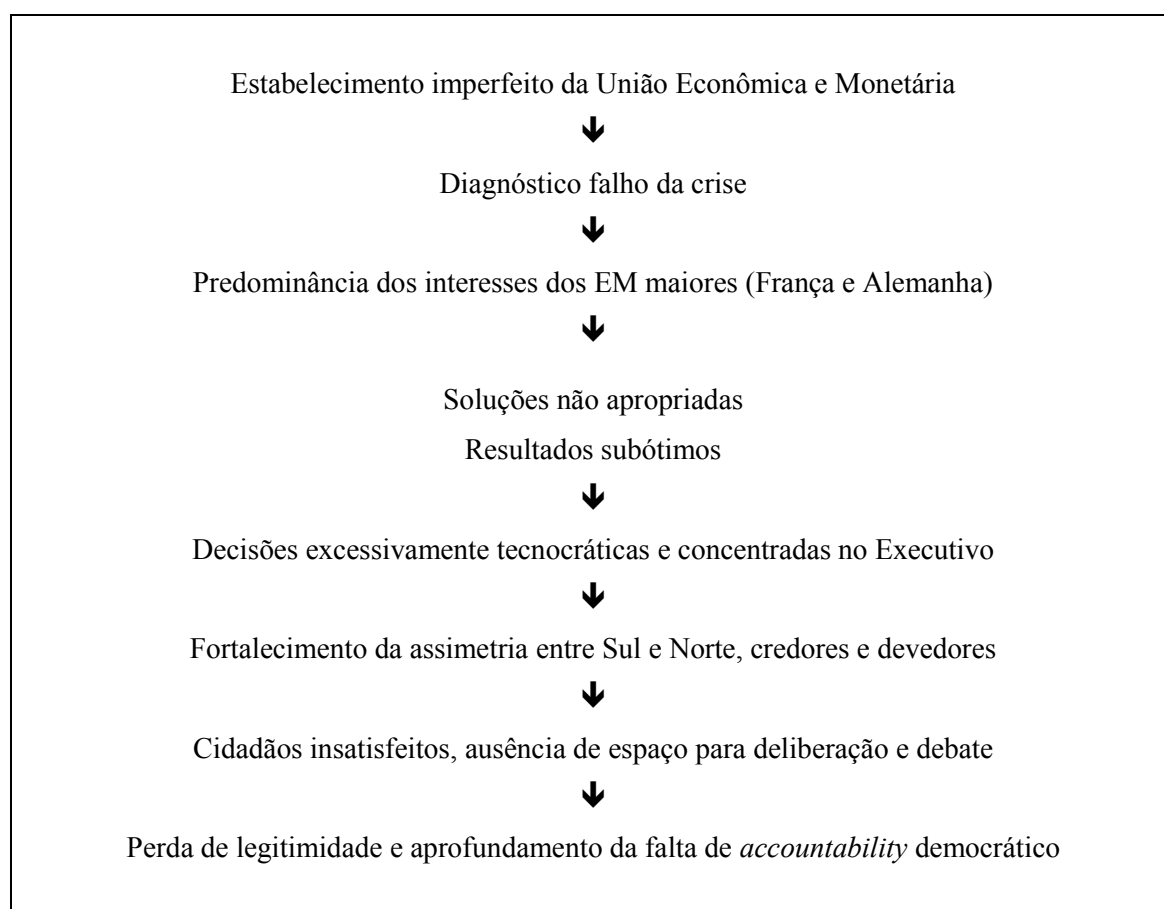
Disponível em:

<<http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Chart/getChart/themeKy/9/groupKy/23>>

Hobolt (2014) demonstra que, apesar de insatisfeitos e desconfiados, os cidadãos estariam dispostos a dar mais uma chance para que a UE provasse saber lidar com a crise, especialmente pelo fato de que a alternativa a esse cenário se provou contraproducente (o predomínio do intergovernamentalismo na primeira fase da crise). Assim, mesmo com um declínio considerável, a confiança na UE continua sendo maior do que a confiança nos Parlamentos nacionais. A Figura 3, baseada em pesquisa do *Eurobarometer*, mostra que apenas 30% dos cidadãos europeus tendem a confiar em seus respectivos parlamentos nacionais, ao contrário dos 43% que dizem confiar no Parlamento Europeu.

Para fins de síntese, é possível afirmar que a crise financeira aprofundou o déficit democrático da União Europeia ao concentrar o poder de decisão em atores executivos e indiretamente eleitos, além de não promover espaços através dos quais os cidadãos pudessem manifestar seu descontentamento com a estratégia em curso. O Quadro 5 procurou delinear o possível caminho causal que ajuda a explicar de que forma isso ocorreu.

QUADRO 5 – Sequência causal da hipótese do trabalho



Fonte: Elaboração própria.

Antes da crise, a legitimidade do Euro não era questionada dados os seus bons resultados nos primeiros anos da crise. Conforme sugeriu o capítulo 2 dessa dissertação, o próprio estabelecimento da União Econômica e Monetária foi falho, pois adotou regras iguais para todos os Estados membros, que encontravam-se em situações econômicas e monetárias bastante distintas. Durante os primeiros anos da UEM isso não foi um problema, já que a moeda única recém criada protegia as economias menores de grandes choques. O Banco Central, então, era independente e reconhecido pela eficácia com a qual conduzia a moeda única. À época, a falta de legitimidade *input* não era tão problemática, uma vez que os resultados políticos positivos (*output*) não geravam insatisfação (SCHMIDT, 2012).

Com o advento da crise financeira e a consequente deterioração da situação econômica dos países ao Sul da Europa, muitos precisaram recorrer à ajuda financeira do FMI e de outros Estados membros. Nesse momento, a falta de legitimidade das políticas da UE começou a ser vista como problemática, uma vez que as medidas impopulares e de austeridade financeira impostas pela Troika atingiam a vida do cidadão comum de forma profunda e irreversível. Durante esse período, a tomada de decisão ficou restrita às reuniões do Conselho Europeu, que reunia Chefes de Estado e Governo, e do Conselho de Ministro. O Parlamento, instituição que deveria representar o povo, foi marginalizado. As instituições intergovernamentais da UE passaram a atuar como representantes indiretos do povo, adotando medidas não muito populares. O então presidente da França, Sarkozy, declarou em dezembro de 2011 que a Europa precisava de mais democracia, e que isso significava “a Europe in which its political leaders decide” (SCHMIDT, 2012, p. 107).

Conforme apontado por Martins (2012), à época, não apenas os governos foram obrigados a cumprir com as exigências de consolidação fiscal exigidas Troika, mas também os cidadãos. A autora acredita que houve uma subjugação da prática democrática nos países mais afetados pela crise na UE e defende que a destruição da riqueza real e humana dos cidadãos foi maior que a sofrida pelas perdas financeiras da Zona do Euro.

Com o agravamento da crise e a posterior mudança no papel do Banco Central, a tomada de decisão voltou a ser supranacional, contudo manteve o caráter tecnocrático e ausente de legitimidade democrática. As políticas adotadas tanto pelos líderes nacionais quanto pelo Banco Central eram todas apresentadas como a única alternativa ao cenário de crise e, assim, ficavam imunes ao debate político ou à deliberação parlamentar. Nos termos de Schmidt (2012), a crise terminou por fortalecer a *policy without politics* bastante característica da UE e por amplificar o déficit democrático e de *accountability* do bloco (HOBOLT, 2014).

4.3 Uma União desigual?

Diante do exposto, é possível retomar o argumento de Giandomenico Majone (1998), crítico da versão do déficit democrático de Føllesdal e Hix (2006), e analisá-lo à luz do contexto político acima delineado. A crise financeira e econômica estudada ilustra o fato de que a UE moveu-se para muito longe do *regulatory state* definido por Majone (1998). O autor postulava que a UE não precisaria se envolver em todas as áreas e que algumas deveriam permanecer sob a égide de cada Estado membro, porque isso garantiria uma União eficiente e efetiva. Majone defendia que a democratização plena da UE poderia colocar em risco sua eficiência e, assim, não era vista como algo desejável. Ele sustentava que, por ser apenas um órgão regulatório, a UE não produziria resultados redistributivos, ou seja, que privilegiasse uns em detrimento dos outros.

Com o advento da crise, uma parcela cada vez maior das demandas passou a ser tratada no nível da UE. A lista dessas novas atribuições foi encabeçada pela questão econômica, a respeito da nova arquitetura macroeconômica emergida após a crise (HIX, 2014). Hix e Høyland (2011), ao observar o argumento de Majone, reconhecem que a decisão de isolar a UE da política democrática durante o período de criação do Mercado Único tenha sido produtiva, já que garantiu a aprovação de uma arquitetura básica que agradou a todos os Estados membros envolvidos. Essa satisfação igualitária era referendada pelos inúmeros acordos entre os governos que garantiam que as políticas orçamentárias fossem compensações pelas potenciais perdas geradas pelo estabelecimento do Mercado Único Europeu.

Contudo, a UE não é mais um Mercado Único; pelo contrário, lida, atualmente, com questões políticas e sociais profundas, e isso fez com que a maioria das suas políticas tivessem perdedores e ganhadores facilmente identificados. Além disso, tornou-se praticamente impossível separar a economia da política na UE. Hix (2014) afirma que os novos mecanismos de reação à crise e a nova política da União Europeia no contexto de uma nova arquitetura macroeconômica de governança tiveram consequências redistributivas profundas para os cidadãos europeus. Por isso, para o autor, a questão do déficit democrático nunca esteve tão em evidência. Para Hix (2014), a crise gerou dois tipos principais de redistribuição, uma financeira e outra intergeracional.

A primeira redistribuição é derivada da adoção dos mecanismos de transferências fiscais apresentados no capítulo 3 – por exemplo, FEEF e MEE - que levaram à cessão direta de montantes expressivos de recursos dos chamados Estados credores para os Estados membros endividados. Isso aprofundou a assimetria entre os Estados membros e fez com que

a aprovação desses mecanismos fosse altamente politizada e polêmica junto à opinião pública dos países (HIX, 2014).

O segundo tipo de redistribuição está relacionado ao fato de que Estados em dificuldades financeiras foram forçados a implementar medidas de austeridade fiscal e orçamentária drásticas e reformas estruturais. Isso gerou uma redistribuição intergeracional entre cidadãos mais velhos e mais novos na UE. Os mais velhos possuíam bens (casas, fundos de pensão e negócios) em Euros e, por isso, defendiam a permanência de seus países na Zona do Euro, temendo perdas maiores em caso de abandono. Essa parcela da população é pouco afetada pelas alarmantes taxas de desemprego e pelos cortes no setor público. Do outro lado da moeda estão os cidadãos mais jovens que, por sua vez, são direta e profundamente mais atingidos pelas taxas de desemprego e pela cada vez pior situação econômica de seus países. Uma parcela desse grupo entende que seriam beneficiados se seu país deixasse a ZdE. Hix (2014) aponta ainda que, tradicionalmente, os jovens tendem a ser mais pró Europa. Entretanto, a população jovem dos países que implementaram as drásticas medidas impostas pela Troika – a exemplo de Grécia e Portugal – tenderam a se tornar mais anti Europa do que a população idosa do mesmo Estado, porque culpavam a UE pela má situação que enfrentavam.

Esses dois tipos de redistribuição são relevantes na discussão da magnitude do impacto da crise ao déficit democrático da UE. Conforme esclarece o próprio Hix (2014), um dos objetivos da democracia é legitimar resultados redistributivos, ou seja, garantir que os perdedores do processo democrático aceitem que não serão temporariamente beneficiados com as políticas em curso enquanto que os vencedores o serão. Essa anuência, segundo o autor, pode ser frágil, e só se sustenta se o lado perdedor entender que só ficará do lado perdedor temporariamente, e que, apesar de ter perdido a disputa, ainda estarão representados no processo político. Teoricamente, isso daria aos perdedores uma voz para articular oposição às políticas e para ter alguma influência, ainda que marginal, na vida política.

No caso da UE, isso não ocorreu. Hix (2014) afirma que as consequências redistributivas das políticas europeias e a saliência dos problemas gerados por elas não são as únicas razões para se desejar uma União Europeia mais democrática e inclusiva. Na verdade, apesar de todo o aspecto negativo envolvido com as consequências da crise, é importante destacar que uma política democrática na UE é não apenas desejável; ela é, antes, necessária. Hix (2014) acrescenta que a política democrática – por ele entendida como contestação entre políticos por cargos públicos e pela agenda política – ajuda a promover “joined-up thinking issues and innovative thinking by political elites” (HIX, 2008 *apud* HIX, 2014). Assim, Hix

vê o pensamento estratégico como fundamental ao início de uma maior democratização e consequente inclusão na UE, já que promoveria debates, análise e ideias sobre como toda essa nova arquitetura macroeconômica poderia gerar empregos e crescimento econômico.

Uma política mais democrática na UE seria desejável também pelo fato de que eleições competitivas garantem que as políticas e os oficiais eleitos respondam às preferências dos cidadãos que o elegeram. Disputas eleitorais fornecem incentivos para que as elites formulem políticas rivais e candidatos rivais para diferentes cargos políticos; permitem, ainda, que cidadãos punam os responsáveis por falhar em cumprir com suas promessas eleitorais (HIX e HØYLAND, 2011). De maneira ideal, a Comissão Europeia deveria propor algo que fosse do interesse de toda a UE; contudo, como não há competição eleitoral para a instituição, há pouco incentivo para que ela mude determinada política ou pauta em resposta às preferências dos cidadãos.

FIGURA 4 – Processo possivelmente gerado pela Eurocrise



Fonte: Schmitter (2012). Elaboração própria.

Essa mudança poderia gerar, também, maiores incentivos para que a mídia cobrisse o dia a dia em Bruxelas. Conforme apontam Hix e Høyland (2011), por atuarem em um mercado extremamente competitivo, os editores de TV e jornais são forçados a cobrir fatos políticos nacionais não apenas porque estes são mais importantes, mas porque constituem um *infotainment*¹¹¹ para seus leitores e/ou telespectadores. Os autores acreditam que, a menos que exista cobertura midiática sobre o que acontece no distante reino de Bruxelas, os cidadãos não

¹¹¹ O termo se refere à junção das palavras *information* (que significa informação) e *entertainment* (que significa diversão). Refere-se ao fato de que a mídia cobre eventos que não são apenas importantes, mas interessantes aos telespectadores/leitores.

terão capacidade de compreender o que ocorre por lá e, assim, formar opinião a respeito das políticas da UE.

Apesar da maioria dos partidos europeus reconhecer as consequências para a democracia geradas pela nova arquitetura macroeconômica da UE, houve pouca discussão até agora sobre quais reformas deveriam ser adotadas para fornecer maior legitimidade democrática à nova União. O surgimento de uma nova agenda de pesquisa nesse sentido seria desejável e benéfico para o futuro da UE.

Hix (2014) apresenta uma proposta maximalista para aumentar a legitimidade democrática da União Europeia, que inclui a eleição direta para a presidência da UE e referendos para ratificar a nova arquitetura e os novos compromissos econômicos e fiscais nela contidos. A forma e o ritmo que essas mudanças deverão seguir permanece uma incógnita. Contudo, é imprescindível persegui-las, para evitar a todo custo que a UE recaia no ciclo vicioso descrito por Philippe C. Schmitter (2012; 2013) que prevê que o colapso do Euro pode levar ao colapso da democracia na UE e o consequente e indesejável colapso da democracia nos Estados membros.

4.4 Conclusões do capítulo

A predominância dos diversos atores políticos - ou, nos termos de Veebel e Markus (2013), dos stakeholders sociais - na crise da Zona do Euro variou de forma significativa com as diferentes fases e períodos vivenciados. No início, em decorrência de uma leitura errônea acerca da natureza e das causas da crise, os líderes dos Estados membros relutaram a agir e a conter o crescente endividamento dos países do Sul europeu. Essa procrastinação fez com que a situação piorasse e, assim, os chefes de Estado e governo se viram obrigados a agir.

A resposta da UE à crise na Zona do Euro, além de atrasada, privilegiou decisões tecnocráticas que não foram submetidas ao escrutínio dos parlamentos nacionais do EM, sob o pretexto de que, dada a urgência da situação, aquela era a única saída. Conforme demonstrado, a legitimidade *input* da UE sempre foi problemática, já que apenas uma instituição do bloco é diretamente eleita pelo voto popular. Contudo, a crise evidenciou também a ausência de legitimidade nos resultados políticos (*output*) e do processo de adoção das medidas de contenção (*throughput*). Somado a isso, houve também um crescente descontentamento popular com as medidas adotadas que, entre outras coisas, exigia a adoção de severas medidas de austeridade fiscal e orçamentária que comprometia a justiça social da UE.

Em um outro momento da crise, quando tornou-se senso comum que os pacotes de ajuda da Troika não obtiveram sucesso na contenção dos efeitos negativos, o Banco Central Europeu surgiu como principal ator político. Os poderes exercidos pelo BCE e pela Comissão no contexto da crise não foram direta ou indiretamente apoiados por mecanismos institucionais de *accountability* democrático “de entrada”. Ao invés disso, foram mais uma vez publicamente explicados com argumentos justificados em legitimidade “output” que defendiam sua necessidade para estabilizar a zona do euro. Esses fatores, juntos, serviram para aprofundar o já preocupante déficit democrático da União Europeia.

Diante de um contexto tão negativo, os argumentos que defendiam a não existência de déficit democrático perdem força. Majone (1998) acreditava que a União Europeia, por ser um órgão regulatório, não precisaria ser tão democrática quanto seu Estados membros e que, caso viesse a sê-lo, teria sua eficiência comprometida. Majone (1998) defendia que a integração não geraria resultados redistributivos entre seus membros e que, por isso, não precisava se tornar mais democrática. A crise desconstruiu esse argumento por apresentar o maior impacto redistributivo já visto na história da integração europeia. A Europa viu-se dividida entre Norte e Sul, credores e devedores, trabalhadores e “preguiçosos”. A UE perdeu sua capacidade de legitimar esses resultados redistributivos e, conseqüentemente, teve sua qualidade democrática comprometida, uma vez que não conseguiu garantir o pleno funcionamento de nenhuma das três vertentes de legitimidade delineadas por Schmidt (2012; 2014): a participação popular (*input*) nas decisões, que já era fraca, foi consideravelmente piorada com a crise; os resultados políticos (*output*) das políticas de contenção, além de subótimos, geraram assimetrias profundas e resultados redistributivos expressivos; e, por fim, a UE não conseguiu fazer com que o processo (*throughput*) de adoção da nova arquitetura macroeconômica a institucional de contenção à crise garantisse inclusão e preservasse seu *accountability* democrático.

CONCLUSÃO

É difícil imaginar um período na história da integração europeia que não tenha sido marcado por uma crise. O longo caminho que transformou um acordo intergovernamental entre seis países na maior iniciativa de integração regional já vista fez com que a hoje denominada União Europeia enfrentasse as mais diversas adversidades. Contudo, nenhuma delas, nem mesmo o mais recente revés financeiro internacional foi tão preocupante quanto o mais proeminente de todos os desafios: a crise da democracia europeia. O Tratado de Lisboa atestava, em seu preâmbulo, que tinha o objetivo de tornar a União mais democrática e capaz de atuar no sistema internacional como uma única voz. O que se viu foi um crescente descontentamento popular com as medidas adotadas, especialmente na contenção à crise enfrentada pela Zona do Euro, e o questionamento a respeito da legitimidade democrática da União Europeia e do seu processo decisório.

O questionamento a respeito da existência de déficit democrático na União Europeia decorreu, em grande parte, do caráter híbrido de sua estrutura institucional e do seu processo de tomada de decisão, que fazem com que os cidadãos se sintam alheios ao que acontece no reino de Bruxelas. Apesar dos sucessivos Tratados constitucionais da UE terem aumentado o poder do Parlamento Europeu, única instituição diretamente eleita do bloco, isso não conferiu poder de iniciativa ao PE, que atua em pé de igualdade com o Conselho de Ministros no processo legislativo ordinário mas continua tendo menos poder de barganha e manobra dentro do processo. Ao mesmo tempo, foram trazidos à luz da análise os argumentos que negam a existência de déficit democrático na UE e alegam que a União não deve ser analisada com os mesmos parâmetros utilizados para as democracias domésticas; há ainda os que acreditem que a eficiência da UE estaria comprometida caso ela se dispusesse a ser tão democrática quanto seus Estados membros.

O cenário da crise financeira que atingiu a Zona do Euro de forma incontestável em 2010 - mas que chegou à Europa bem antes, em meados de 2008, logo após a quebra do banco *Lehman Brothers* nos EUA – permite averiguar de que forma o déficit foi aprofundado pela tomada de decisão europeia. O endividamento de vários países do Sul da Europa¹¹² - mais especificamente dos PIIGS – foi, primeiramente, consequência do estabelecimento imperfeito da União Econômica e Monetária, que integrou economias assaz distintas de maneira indevida. Somado a isso, a crise também decorreu do fato de que a maioria desses países

¹¹² A Irlanda é a única exceção geográfica à expressão “Países do Sul”; está localizada no Norte da Europa.

desprendeu quantias volumosas para salvar bancos envolvidos em operações de risco no mercado financeiro, que fora abalado pela crise hipotecária norte americana. A constatação de que a situação na Grécia era pior do que mostravam seus indicadores econômicos alertou a UE para o perigo de um possível efeito dominó. Com vistas a conter a grave situação que se antecipava, os líderes europeus decidiram (re)agir após um longo período de procrastinação. Esperava-se que a Alemanha, país com a melhor situação econômica e financeira à época, tomasse as rédeas da crise e exercesse papel de liderança na luta pela recuperação da Zona do Euro. A realidade, contudo, foi distinta: motivada por questões internas a Alemanha resolveu agir apenas quando a situação tornou-se insustentável. A reação à crise, assim, se deu em três frentes principais: por meio de transferências fiscais, da criação de novos mecanismos institucionais que ajudariam a regulamentar essas transferências e por meio do novo papel assumido pelo Banco Central Europeu, que passou a agir como uma espécie de Emprestador de Última Instância.

Essas transferências fiscais consistiram nos pacotes de ajuda – os chamados *bailouts* - oferecidos aos países que enfrentavam dificuldades financeiras. A ajuda, desprendida pela Troika composta pelo BCE, pela Comissão e pelo FMI, estava condicionada ao cumprimento de uma série de medidas de drástica austeridade orçamentária e fiscal, que previam extensos cortes nos gastos públicos e o congelamento de salários, dentre outros pontos. Essas medidas impopulares geraram protestos dos cidadãos por toda a Europa, que culminaram em ações violentas de contenção aos manifestantes, em especial na Grécia. Apesar da vultosa quantia envolvida nos Fundos de Estabilização criados pela UE, boa parte dos recursos financeiros ia para os bancos que detinham títulos das dívidas dos EM. Foi o caso da própria Grécia, que recebeu menos de 30% do valor destinado ao país para reestruturação do cenário econômico e financeiro. Todo o restante foi enviado para os bancos alemães e franceses que detinham títulos gregos.

No intuito de mitigar os efeitos negativos da crise que se alastrara pela Zona do Euro, a UE assinou tratados e fechou acordos com vistas a fortalecer a vigilância macroeconômica da região para garantir que nenhum outro EM apresentasse níveis alarmantes de endividamento. Todas essas medidas, juntas, criaram uma nova arquitetura institucional e política na UE, cujo objetivo principal era salvar o euro por meio de um novo regime de governança caracterizado pela integração macroeconômica profunda. A forma que a UE utilizou para adotar esse novo arcabouço, contudo, desafiou a governança democrática do bloco e evidenciou uma polarização entre os países credores (do Norte), que ajudaram

financeiramente nos resgates da Troika, e os países devedores (do Sul), os que precisaram receber suporte da UE.

A implementação das novas medidas não respeitou o método comunitário de decisão da UE e evidenciou a predominância da vontade dos Estados membros que possuíam mais recursos financeiros – como a Alemanha – e das instituições supranacionais não eleitas, a exemplo do BCE. Isso levantou diversas críticas e suspeitas quanto à legitimidade, ao caráter democrático e à eficiência da UE como um todo. A Alemanha de Angela Merkel, muitas vezes entendida como protagonista da reação europeia, relutou bastante em conceder ajuda aos países endividados na primeira fase da crise. Em grande medida isso foi motivado por constrangimentos políticos internos que limitaram a ação da Chanceler, mas também à falha pessoal dela em diagnosticar as causas da crise, erroneamente entendidas como comportamentais e derivadas do “mau comportamento” econômico dos países do Sul.

Além de fora de tempo, a reação da UE privilegiou decisões tecnocráticas não aprovadas pelos parlamentos nacionais sob o pretexto de que aquelas eram as únicas opções existentes, dado o alto grau de necessidade inspirado pela situação econômica pífia. Além de comprovar que a falha em representar o povo e de garantir a participação popular na tomada de decisão (*input*), a crise da ZdE demonstrou também que a União Europeia não ofereceu legitimidade em seus resultados políticos (*output*) e nem no processo (*throughput*) de adoção das medidas que constituem sua nova arquitetura macroeconômica. Isso foi comprovado nos novos papéis assumidos pelo BCE e pela Comissão Europeia, instituições que não foram apoiadas por mecanismos institucionais de *accountability* democrático de entrada.

Todo esse panorama contribuiu para o aprofundamento do déficit democrático sofrido pela União Europeia, uma vez que medidas impopulares foram acordadas fora do mecanismo supranacional e colegislado da UE, com decisões tomadas pelos Estados membros mais influentes – Alemanha ou pelo Banco Central. A tomada de decisão europeia alterou o equilíbrio institucional democrático por meio do aumento da governança intergovernamental e não majoritária. Essa delegação e a consequente transição de competências democráticas para instituições indiretamente eleitas aprofundaram ainda mais as acusações de ilegitimidade democrática da UE. Em suma, a tomada de decisão se tornou mais e mais distante dos cidadãos, na medida em que os eurocratas – dominados por Alemanha e França – tomaram toda a iniciativa, em parceria com o Banco Central e com o FMI. Os parlamentos nacionais dos Estados membros e o Parlamento Europeu foram marginalizados do processo de escolha política e os cidadãos, ignorados, já que as opiniões e os protestos populares nas ruas pareciam passar despercebidos aos ouvidos dos líderes europeus.

O déficit democrático foi aprofundado pela tomada de decisão no período de crise em pelo menos cinco sentidos. Em primeiro lugar, a crise evidenciou a alegação de que as decisões da UE são excessivamente focadas em atores executivos, atores estes que não são diretamente eleitos pelo povo e, por isso, não se preocupam em adotar medidas que sejam popularmente mais aceitas. Segundo, provou que o Parlamento Europeu continua sendo muito fraco, mesmo com o aumento dos seus poderes ao longo dos anos e dos tratados. Terceiro, a inexistência de eleições verdadeiramente europeias prejudicou ainda mais a fonte de legitimidade *input* da UE, se consideradas a participação popular cada vez menor e a inexistência de uma arena política europeia que propicie deliberação. Quarto, a crise exacerbou o sentimento de que a UE é muito distante dos cidadãos que, além de não entendê-la, não conseguem identificar quem responsabilizar pelas políticas adotadas pelo bloco. Por fim, a crise aumentou as preocupações de que boa parte das decisões políticas da UE não agradam a população.

Diante desse contexto, algumas questões podem ser elencadas para uma futura agenda de pesquisa no que se refere ao porvir da União Europeia. Quais as implicações de se passar tanto tempo sob um sistema assimétrico que divide países teoricamente unidos entre credores e devedores? Quais as consequências dessa nova arquitetura macroeconômica para a democracia doméstica dos Estados membros, que não possuem mais autonomia para definir nem mesmo suas próprias políticas econômicas nacionais? Será que a solução para o déficit democrático seria a adoção de uma estrutura maximalista, que inclui a convocação de referendos para decidir sobre questões importantes e a eleição direta para o cargo de Presidente da Comissão?

O fato de apenas 4% dos cidadãos estarem plenamente satisfeitos com a democracia em curso na União Europeia pode não servir para justificar a adoção de medidas no sentido de uma maior integração da atual (des)União; mas certamente deixa a clara mensagem de que, se o cenário não mudar para melhor, a UE continuará enfrentando uma crise muito pior do que a financeira: a crise do próprio projeto europeu e da democracia europeia. É flagrante o fato de que a UE precisa, com urgência, se reconectar com seus cidadãos. A História provou que uma população desinformada e indiferente nunca será capaz de comprar o projeto Europeu nem de lutar pela sua sobrevivência. Se a UE busca por um futuro onde atue com uma voz única e democrática – ou pelo menos por algum tipo de futuro – ela deveria buscar o estreitamento de relações com seus cidadãos para reconquistar sua lealdade e torná-los mais interessados no que realmente acontece no reino distante de Bruxelas. Os eurocratas deveriam se apegar ao pensamento de que “é sempre mais frio fora da UE” e fazer com que os cidadãos acreditem e

ajam de acordo com isso. O déficit democrático, por sua vez, deve ser superado e transformado no tão necessário combustível que fará a União sair mais forte de uma perigosa e ameaçadora década de crise(s).

REFERÊNCIAS

- ARATO, Andrew. Representação, Soberania Popular e Accountability. In: *Lua Nova*, n. 55-56, 2002, pp. 85-103.
- AZMAN, Kübra Dilek. The Problem of “Democratic Deficit” in the European Union”. In: *International Journal of Humanities and Social Science*, Vol. 1, No. 5, 2011, pp. 242-250.
- BBC. *Greece Profile – Timeline*, 2015. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-europe-17373216>> Acesso em Jan. de 2016.
- BEHN, R. D. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington: Brookings Institution, 2001.
- BELLAMY, Richard. The Eurozone Crisis, Social Justice and the Democratic Deficit’. In: BELLAMY, R., and STAIGER, U. (eds), *The Eurozone Crisis and the Democratic Deficit*, UCL European Institute Working Papers, 2014.
- BELLAMY, Richard, CASTIGLIONE, Dario. Three Models of Democracy, Political Community and Representation in the EU. In: *Journal of European Public Policy*, vol. 20, n. 2, 2013.
- BEZERRA, Filipe. Stakeholders – do significado à classificação. In: *Portal Administração*. Disponível em: <<http://www.portal-administracao.com/2014/07/stakeholders-significado-classificacao.html>> Acesso em Fev. de 2016.
- BLYTH, Mark. A Pain in the Athens: Why Greece Isn’t to Blame for the Crisis. In: *Foreign Affairs E-book - Europe’s Monetary Desunion: From Maastricht to (Des)Union*. 2015.
- BULMER, Simon. *Germany and the euro-zone crisis: between hegemony and domestic politics*. Paper apresentado na Conferência “Austerity vs. Growth: The Future of the European Political Economy”, da Universidade de Sheffield, 2013. Disponível em: <<http://speri.dept.shef.ac.uk/wp-content/uploads/2013/06/Bulmer-SPERI-Paper.pdf>> Acesso em Jan. de 2016.
- BURALL, Simon, NELIGAN, Caroline. The Accountability of International Organizations. In: *Global Policy Public Institute Research Papers n. 2*, 2005. Disponível em: <http://www.gppi.net/fileadmin/user_upload/media/pub/2005/Burall_Neligan_2005_Accountability.pdf> Acesso em Jul. de 2015.
- CAMPBELL, Megan Marie. *The Democratic Deficit in the European Union*. In: *Claremont-UC Undergraduate Research Conference on the European Union*: Vol. 2009, Article 5.
- CARVALHO, Carlos Eduardo. O Banco Central como prestador de última instância: mão quase invisível ao sustentar os mercados. In: *Revista Oikos*, vol. 11, n. 2, 2012, pp. 217-239.
- CENTRE VIRTUEL DE LA CONNAISSANCE SUR L'EUROPE (CVCE). The accession of Greece. 2012. Disponível em: <http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/61a2a7a5-39a9-4b06-91f8-69ae77b41515/publishable_en.pdf> Acesso em Fev. de 2016.

CLARKE, Stephen, DALEY, Claire. The Eurozone Crisis. In: *Civitas – The Eurozone Crisis*. Disponível em: <<http://civitas.org.uk/content/files/TheEurozoneCrisisOct2010.pdf>> Acesso em Jan. de 2016.

CNN Money. *\$1 trillion in losses? Bank on more*. 2008a. Disponível em: <<http://money.cnn.com/2008/08/08/markets/thebuzz/>> Acesso em Jan. De 2016.

_____. *Fed slashes key rate to near zero*. 2008b. Disponível em: <http://money.cnn.com/2008/12/16/news/economy/fed_decision/index.htm?postversion=2008121617> Acesso em Jan. de 2016.

COMISSÃO EUROPEIA. *Compreender as políticas da União Europeia: como funciona a União Europeia*. 2014. Disponível em: <<http://europa.eu/!JF89wH>> Acesso em: Abril de 2015.

_____. *O Euro*. Disponível em: <http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/index_pt.htm> Acesso em Jan. de 2016.

_____. *Pacto de Estabilidade e Crescimento*. 2015. Disponível em: <http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_pt.htm> Acesso em Fev. de 2016.

CONSELHO EUROPEU. *Qualified Majority Voting*. 2015. Disponível em: <<http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/qualified-majority/>> Acesso em Mar. de 2016.

_____. *Semestre Europeu*. 2016. Disponível em: <<http://www.consilium.europa.eu/pt/policies/european-semester/>> Acesso em Mar. de 2016.

_____. *Towards a genuine Economic and Monetary Union*. 2012. Disponível em: <[>> Acesso em Mar. de 2016.](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pd)

COSTELLO, C., THOMSON, R. The distribution of power among EU institutions: who wins under co-decision and why?. In: *Journal of European Public Policy* 20:7, pp. 1025 –1039, 2013.

CRAIG, Paul. The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism. In: *European Law Review*, vol. 3, 2012. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2115538>> Acesso em Ago. de 2015.

CRAMME, Olaf, HOBOLT, Sara B. European Union Under Stress. In: CRAMME, Olaf, HOBOLT, Sara B. *Democratic Politics in a European Union Under Stress*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

DAHL, Robert. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven and London: Yale University Press, 1971.

_____. Os sistemas políticos democráticos nos países avançados: êxitos e desafios. In: Atilio Boron (Org.), *Nova Hegemonia Mundial: Alternativas de mudança e movimentos sociais*. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2004.

DAILY MAIL ONLINE. Merkel blames former chancellor for letting Greece join the euro in 2001 and admits that is when the financial rot set in. Disponível em: <<http://www.dailymail.co.uk/news/article-2404089/Angela-Merkel-blames-chancellor-Gerhard-Schroder-letting-Greece-join-euro.html>> Acesso em Mar. de 2016.

DAILY NEWS. *Unclear about Greece's debt debacle? Check out this timeline of events*. 2010. Disponível em: <<http://www.nydailynews.com/news/money/unclear-greece-debt-debacle-check-timeline-events-article-1.179490>> Acesso em Jan. de 2016

DE GRAUWE, Paul. The European Central Bank as a Lender of Last Resort. In: *CEPR's Policy Portal*, 2011. Disponível em: <<http://www.voxeu.org/article/european-central-bank-lender-last-resort>> Acesso em Mar. de 2016.

_____. The Creditor Nations rule in the Eurozone. In: *Center For European Reform - The Future of Europe's Economy: disaster or deliverance?*, 2013. Disponível em: <<http://www.cer.org.uk/publications/archive/report/2013/future-europes-economy-disaster-or-deliverance>> Acesso em Jan. de 2016.

_____. Design Failures of the Eurozone. In: BALDWIN, Richard, GIAVAZZI, Francesco (ed.). *The Eurozone Crisis: a consensus view of the causes and a few possible remedies*, 2015. Disponível em: <http://www.voxeu.org/sites/default/files/file/reboot_upload_0.pdf> Acesso em Jan. de 2016.

DE VRIES, Catherine E. Rethinking Electoral Democracy in Europe. In: CRAMME, Olaf, HOBOLT, Sara B. *Democratic Politics in a European Union Under Stress*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

DEVUYST, Youri. The European Union's institutional balance after the Treaty of Lisbon: "community method" and "democratic deficit" reassessed. In: *Georgetown Journal of International Law*. 2008.

DINAN, Desmond. *Europe Recast: a history of European Union*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan: 2004.

DJUROVIC, Mateja. *Constitutional Change Through Euro Crisis Law: "Croatia"*, 2014. Disponível em: <<http://eurocrisislaw.eu.eu/country/croatia/topic/esm-treaty/>> Acesso em Mar. de 2016.

DRUMMOND, Maria Cláudia. O déficit democrático e as instituições internacionais. In: *Brasil – União Europeia – América do Sul (Anos 2010-2020)*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

ELEFTHERIADIS, Pavlos. Democratic Accountability for a Monetary Union. In: BELLAMY, R., and STAIGER, U. (eds), *The Eurozone Crisis and the Democratic Deficit*, UCL European Institute Working Papers, 2014.

EMMANOUILIDIS, Janis A., STRATULAT, Corina. Implementing Lisbon: narrowing the EU's 'democratic deficit'? In: *European Policy Center Policy Brief*. 2010.

ESTADÃO. Políticas anticíclicas. 2014. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,politicass-anticiclicas-imp-,1153971>> Acesso em Mar. de 2016.

EU OBSERVER. Merkel under fire for 'lazy greek' comments. 2011. Disponível em: <<https://euobserver.com/political/32363>> Acesso em Mar. de 2016.

EU OBSERVER. The Spitzenkandidaten – this time was it different?, 2014. Disponível em: <<https://euobserver.com/news/124235>>. Acesso em Mar. de 2016.

EUR-Lex. O Princípio da Subsidiariedade. 2015. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV%3Aai0017>>. Acesso em Jan. de 2016.

EUROBAROMETER. Trust in European Institutions. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Chart/getChart/themeKy/9/grouppKy/23>>. Acesso em Mar. de 2016.

EUROGRUPO. *Eurogroup Statement*, 2012. Disponível em: <<http://www.efsf.europa.eu/attachments/2012-02-21%20Eurogroup%20statement%20Bailout%20for%20Greece.pdf>> Acesso em Jan. de 2016.

EUROPEAN STABILITY MECHANISM. *Shareholders*. Disponível em: <<http://www.esm.europa.eu/about/governance/shareholders/index.htm>> Acesso em Fev. de 2015.

FEDERAL RESERVE BANK OF SAN FRANCISCO. What is the difference between a recession and a depression? 2007. Disponível em: <<http://www.frbsf.org/education/publications/doctor-econ/2007/february/recession-depression-difference>> Acesso em Mar. de 2016.

FMI. *July Update*, 2009. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/update/02/>> Acesso em Jan. de 2016.

_____. *World Economic Outlook*. 2008. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/02/pdf/text.pdf>> Acesso em Jan. de 2016.

FØLLESDAL, Andreas, HIX, Simon. Why There is a Democratic Deficit in the EU: a response do Majone e Moravcsik. In: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 3, 2006, pp. 533-62.

FØLLESDAL, Andreas. Democracy in the European Union: the need for theory. In: *Center for Offentling Organisasjon Og Styling*, 1997, Report 2.

_____. Democratic Standards in an Asymmetric Union. In: CRAMME, Olaf, HOBOLT, Sara B. *Democratic Politics in a European Union Under Stress*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

FORD, Matt. Europe's Democratic Deficit is Getting Worse. In: *The Atlantic*, 2014. Disponível em: <<http://www.theatlantic.com/international/archive/2014/05/europes-democratic-deficit-is-getting-worse/371297/>>. Acesso em Jul. de 2015.

FOREIGN AFFAIRS. I brought the Euro to Greece. 2016. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/i-brought-euro-greece>> Acesso em Mar. de 2016.

FRANKEL, Jeffrey. Causes of the Eurozone Crisis. In: BALDWIN, Richard, GIAVAZZI, Francesco (ed.). *The Eurozone Crisis: a consensus view of the causes and a few possible remedies*. Disponível em: <http://www.voxeu.org/sites/default/files/file/reboot_upload_0.pdf> Acesso em Jan. de 2016.

GAMBLE, Andrew. *Crisis Without End? The unraveling of Western Prosperity*. London: Palgrave Macmillan, 2014.

GEORGE, Alexander L, BENNET, Andrew. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press, 2005.

GIBSON, Heather D., PALIVOS, Theodore, TAVLAS, George S. The Crisis in the Euro Area: an analytic overview. In: *Journal of Macroeconomics*, vol. 39, 2014, pp. 02-16.

GORDON, David, WRIGHT, Thomas. No Exit: Why Greece and Europe will still stay attached. In: *Foreign Affairs E-book - Europe's Monetary Desunion: From Maastricht to (Des)Union*. 2015.

GUÉROT, Ulrike. Solidarity, Democracy and the Eurocrisis. In: BELLAMY, R., STAIGER, Uta. (ed.). *The Eurozone Crisis and the Democratic Deficit*, UCL European Institute Working Papers, 2014.

HÄGE, Frank. The Lisbon Treaty's change to Council voting rules will have important implications for the democratic legitimacy of the EU. In: *LSE's European Politics and Policy Blog*. 2014. Disponível em: <<http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2014/02/03/the-lisbon-treatys-change-to-council-voting-rules-will-have-important-implications-for-the-democratic-legitimacy-of-the-eu/>> Acesso em Mar. de 2016.

HIX, Simon, HØYLAND, Bjørn. *The Political System of the European Union*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2011.

HIX, Simon. Democratizing a Macroeconomic Union in Europe. In: CRAMME, Olaf, HOBOLT, Sara B. *Democratic Politics in a European Union Under Stress*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

HOBOLT, Sara B. Public Attitudes towards the Euro crisis. In: CRAMME, Olaf, HOBOLT, Sara B. *Democratic Politics in a European Union Under Stress*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

HODSON, Dermot. Policy-Making under Economic and Monetary Union: Crisis, Change, and Continuity. In: WALLACE, Helen, POLLACK, Mark A., YOUNG, Alasdair R. *Policy Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

HÖRETH, Marcus. The Trilemma of Legitimacy: Multilevel Governance in the EU and the Problem of Democracy. In: *ZEI Discussion Paper*, 1998. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/340/1/dp_c11_hoereth.pdf> Acesso em Mar. de 2016.

HÜBNER, Kurt. German crisis management and leadership – from ignorance to procrastination to action. In: *Asia Europe Journal*, vol. 9, n. 2, pp. 159-177, 2012.

HUFF POST. European Elections: 9 Scariest Far-Right Parties Now In The European Parliament, 2014. Disponível em: <http://www.huffingtonpost.co.uk/2014/05/26/far-right-europe-election_n_5391873.html> Acesso em Mar. de 2016.

IPEA. *O que é? Subprime*. 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2156:catid=28&Itemid=23> Acesso em Jan. de 2016.

JACOBY, Wade. The Politics of the Eurozone Crisis. In: *German Politics and Society*, v. 32, n. 2, pp. 70-85, 2014.

JANCARIK, Peter. *Understanding Democracy in the European Union: democratic deficit as a powerful myth?*, 2006. Disponível em: <http://www.researchgate.net/publication/265030371_UNDERSTANDING_DEMOCRACY_IN_THE_EUROPEAN_UNION_DEMOCRATIC_DEFICIT_AS_A_POWERFUL_MYTH>. Acesso em Jun. de 2015.

JENSEN, Thomas. The Democratic Deficit of the European Union. In: *Living Reviews of Democracy*, Vol. 1, 2009. Disponível em: <<http://democracy.livingreviews.org/index.php/lrd/article/view/lrd-2009-2>>.

JOLLY, Mette E. *Debating Democracy in the European Union – Four Concurrent Paradigms*. 2003. Disponível em: <<http://aei.pitt.edu/2881/1/120.pdf>> Acesso em Jul. de 2015.

KIESI, Hanspeter, GRANDE, Edgar. The Europeanization of the National Political Debate. In: CRAMME, Olaf, HOBOLT, Sara B. *Democratic Politics in a European Union Under Stress*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

KRASNER, Stephen D. (ed). *International Regimes*. Ítaca/Londres: Cornell University Press, 1982.

LAFFAN, Brigid, MAZEY, Sonia. European Integration: The European Union – reaching an equilibrium? In: *European Union: Power and Policy Making*. Routledge, 2006.

LANE, Philip R. The European Sovereign Debt Crisis. In: *Journal of Economic Perspectives*, vol. 26, n. 3, 2012, pp. 49-68.

LAWSON, George, HOBSON, John M. What is History in International Relations? In: *Millennium – Journal of International Relations*, Vol. 37, n. 2, pp. 415-435, 2008.

LEHMANN, K. E. Crisis? What (Type) of Crisis? The overlapping problems of the European Union. In: *Revista de Sociologia Política*, v. 22, n. 50, pp. 33-48, 2013.

_____. Why Politics? The crisis of political leadership in Europe and its consequence. In: *Conjuntura Internacional*, v. 11, n. 1, pp. 35-42, 2014.

LORCA, María. The Eurozone and the Economic crisis: an innovative SWOT analysis. In: ROY, Joaquín (ed.). *The State of the Union(s): the Eurozone Crisis, Comparative Regional Integration and the EU Model*. Miami: Thomson-Shore, 2012.

MAIR, Peter, THOMASSEN, Jacques. Political representation and government in the European Union. In: *Journal of European Public Policy*, vol.17, n. 1, 2010, pp. 20-35.

MAJONE, Giandomenico. Europe's 'Democratic Deficit': the question of standarts. In: *European Law Journal*, vol. 4, No. 1, 1998, pp. 5-28.

MANIN, Bernard. As Metamorfoses do Governo Representativo. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 10, n. 29, 1995.

_____. *The Principles of Representative Government*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1997.

MARTINS, Aline Regina A. *Democracia na Zona do Euro em Tempos de Crise: uma interpretação*. 2012. Trabalho apresentado no Quarto Congresso Uruguaio de Ciência Política, Montevidéu, 2012. Disponível em: <http://www.aucip.org.uy/docs/cuarto_congreso/12122411%20-%20Alves,%20Aline.pdf> Acesso em Jan. de 2016.

MEDEIROS, Marcelo M., CAMPOS, Cinthia R. União Europeia, reformas institucionais e deficit democrático: uma análise a partir do mecanismo de co-decisão. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 52, No. 1, 2009, pp. 29-52.

MELO, Marcus André. O viés Majoritário na Política Comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 22, nº 63, 2007.

MICOSSI, Stefano. Democracy in the European Union. In: *Centre for European Policy Studies Working Document No. 286*, 2008.

MIHALAKAS, Nasos. The real cause of the Greek sovereign debt crisis. In: *Diplomatic Courier*. Disponível em: <<http://www.diplomaticcourier.com/2012/03/01/the-real-cause-of-the-greek-sovereign-debt-crisis/>> Acesso em Jan. de 2016.

MILEV, Mihail. *A 'Democratic Deficit' in the European Union?* 2004. Disponível em:<<http://www.geopolitis.net/EUROPE%20EN%20FORMATION/Democratic%20Deficit%20in%20the%20European%20Union.pdf>>. Acesso em Mar. de 2015.

MORAVCSIK, Andrew. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. In: *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n. 4, 1993, pp. 473-524.

_____. In Defense of the “Democratic Deficit”: reassessing legitimacy in the European Union. In: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 4, 2002, pp. 603-624.

_____. The Myth of Europe’s Democratic Deficit. In: *Intereconomics: Journal of European Public Policy*, 2008, pp. 331-340.

MUNERATTI, Rafael R. A Democracia na União Europeia: o Parlamento Europeu e a redução do déficit democrático. Dissertação de Mestrado (Programa de Mestrado em Direito e Relações internacionais) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2014.

NELSON, R. M. (coord.), BELKIN, P., MIX, D. E., WEISS, M. A. The Eurozone Crisis: Overview and Issues for Congress. In: *Congressional Research Service*, 2012. Disponível em: <<https://www.fas.org/sgp/crs/row/R42377.pdf>> Acesso em Mar. de 2016.

NEW YORK TIMES (NYT). Berlusconi Steps Down, and Italy Pulses With Change, 2011. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2011/11/13/world/europe/silvio-berlusconi-resign-italy-austerity-measures.html?_r=0> Acesso em Mar. de 2016.

_____. *Greece’s Debt Crisis Explained*. 2015. Disponível em: <http://www.nytimes.com/interactive/2015/business/international/greece-debt-crisis-euro.html?_r=0> Acesso em Jan. de 2016.

NUGENT, Neill. *The Government and Politics of the European Union*. Londres: Palgrave MacMillan, 2010.

NUNES JÚNIOR, Amandino Teixeira. A União Europeia e suas instituições. In: *Revista de Informação Legislativa*, v. 48, n. 192, p. 21-30, 2011.

NUNES, Antônio J. A. As duas Últimas Máscaras do Estado Capitalista. In: *Pensar*, v. 16, n. 2, pp. 409-476, 2011.

O GLOBO. *Relembre o que é Subprime*. 2009. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/relembre-que-subprime-3144507>> Acesso em Jan. de 2016.

O’DONNELL, Guillermo. O regime democrático (ou a democracia política) e a cidadania como agência. In: O’DONNELL, Guillermo. *Democracia, Agência e Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

PARLAMENTO EUROPEU. *Assistência Financeira aos Estados-Membros da UE*. 2016. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/040203/04A_FT\(2013\)040203_PT.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/040203/04A_FT(2013)040203_PT.pdf)> Acesso em Fev. de 2016.

POLLACK, Mark. A Realist, Intergovernmentalist, and Institutionalist Approaches. In: JONES, Erik, MENON, Anan, WEATHERILL, Stephen (ed.). *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

POLLACK, Mark. A. Theorizing EU Policy Making. In: WALLACE, Helen, POLLACK, Mark A., YOUNG, Alasdair R. *Policy Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

PORTAL DO EMPREENDEDOR. O que é uma sociedade anônima? Disponível em: <<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/outras-naturezas-juridicas/sociedade-anonima>> Acesso em Mar. de 2016.

REUTERS. Hollande popularity plumbs new low in mid-term French poll. 2014. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/us-france-hollande-idUSKBN0IQ14R20141106>>. Acesso em Mar. de 2016.

ROY, Joaquín. The European Union Today: crisis, hope and the impact of regional integration. In: ROY, Joaquín (ed.). *The State of the Union(s): the Eurozone Crisis, Comparative Regional Integration and the EU Model*. Miami: Thomson-Shore, 2012.

SACHS, Jeffrey. Emerging Economies are key to the Eurozone's survival. In: *Financial Times Blog*, 2011. Disponível em: <<http://blogs.ft.com/the-a-list/2011/11/07/emerging-economies-are-key-to-the-eurozones-survival/#axzz1d1uSteUJ>> Acesso em Mar. de 2016.

SANDHOLTZ, Wayne, STONE SWEET, Alex. Neo-Functionalism and Supranational Governance. In: JONES, Erik, MENON, Anan, WEATHERILL, Stephen (ed.). *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

SCHARPF, Fritz W. Political Legitimacy in a Non-Optimal Currency Area. In: CRAMME, Olaf, HOBOLT, Sara B. *Democratic Politics in a European Union Under Stress*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

SCHMIDT, Vivien A. The European Union's Eurozone Crisis and What (not) to Do About It. In: *Brown Journal of World Affairs*, vol. 17, n. 1, 2010, pp. 199-213.

_____. The Eurozone Crisis and the Challenges for Democracy. In: ROY, Joaquín (ed.). *The State of the Union(s): the Eurozone Crisis, Comparative Regional Integration and the EU Model*. Miami: Thomson-Shore, 2012.

_____. O Estado do Euro: o pior pode ter passado, mas não é possível enxergar o fim da crise e em decorrência das políticas, da política e dos processos. In: *A União Europeia alargada em tempos de novos desafios* (Série Relações Brasil-Europa). Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2014.

SCHMITT, Hermann, HOBOLT, Sara B., POPA, Sebastian A. "Spitzenkandidaten" in the 2014 European Parliament Election: Does Campaign Personalization Increase the Propensity to Turn Out?. In: *ECPR General Conference*, da Universidade de Glasgow. Disponível em: <<https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/3e1376e3-f124-4ec9-b604-076fef900f9f.pdf>>. Acesso em Mar. de 2016.

SCHMITTER, Philippe C. A Way Forward? In: *Journal of Democracy*, vol. 23, n. 4, 2012, pp. 39-46.

_____. As três crises: o Euro, a União Europeia e a democracia na Europa. In: *Cadernos Konrad Adenauer – Perspectivas para o Futuro da Europa*, n. 1, 2013.

SEDELMEIER, Ulrich. *Enlargement: Constituent Policy and Tool for External Governance*. In: WALLACE, Helen, POLLACK, Mark A., YOUNG, Alasdair R. *Policy Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2015a.

_____. *Enlargement*. Londres: London School of Economics and Political Science, 2015b. (Comunicação Oral)

SIEBERSON, Stephen. The Treaty of Lisbon and its Impact on the European Union's Democratic Deficit. In: *Columbia Journal of European Law*. Volume 11. 2008.

SPIEGEL ONLINE. CSU Chair Horst Seehofer: 'We Won't Abandon Greece if it Leaves the Euro', 2011. Disponível em: <<http://www.spiegel.de/international/germany/csu-chair-horst-seehofer-we-won-t-abandon-greece-if-it-leaves-the-euro-a-787043.html>> Acesso em Mar. de 2016.

_____. Draghi's Promise: German Opposition to ECB Bond-Buying Plan Mounts, 2012. Disponível em: <<http://www.spiegel.de/international/europe/germany-opposes-draghi-plan-for-ecb-to-purchase-sovereign-bonds-a-847836.html>> Acesso em Mar. de 2016.

TELÒ, Mario. UE 2008-2014: uma boa crise? Saída da Crise e Democratização. In: *A União Europeia alargada em tempos de novos desafios*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2014, p. 23-30.

THE GUARDIAN. Athens protest: "We are in war with them, as they are with us". 2010. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/world/2010/feb/10/athens-greece-protest-strike>> Acesso em Mar. de 2016.

THE GUARDIAN. David Cameron blocks EU treaty with veto, casting Britain adrift in Europe. 2011. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/world/2011/dec/09/david-cameron-blocks-eu-treaty>> Acesso em Mar. de 2016.

THE GUARDIAN. French presidential election: Nicolas Sarkozy defeated by François Hollande, 2012. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/world/french-election-blog-2012/2012/may/06/french-election-results-sarkozy-hollande>> Acesso em Mar. de 2016.

THE TELEGRAPH. *George Papandreou resigns as Greece's prime minister*, 2011. Disponível em: <<http://www.telegraph.co.uk/finance/financialcrisis/8879647/George-Papandreou-resigns-as-Greeces-prime-minister.html>> Acesso em Jan. de 2016.

_____. *Italy Money Supply Plunge Flashes Red Warning Signals*. 2011. Disponível em: <<http://www.telegraph.co.uk/finance/economics/8636155/Italy-money-supply-plunge-flashes-red-warning-signals.html>> Acesso em Jan. de 2016.

_____. *Debt crisis: Mario Draghi pledges to do 'whatever it takes' to save euro*. 2012. Disponível em: <<http://www.telegraph.co.uk/finance/financialcrisis/9428894/Debt-crisis-Mario-Draghi-pledges-to-do-whatever-it-takes-to-save-euro.html>> Acesso em Mar. de 2016.

THIELEMANN, Eiko. *Policy Making in the EU*. Londres: London School of Economics and Political Science, 2015a. (Comunicação Oral)

_____. *Economic and Monetary Union*. Londres: London School of Economics and Political Science, 2015b. (Comunicação Oral)

THOMPSON, Helen. The Political Origins of the Financial Crisis: the domestic and international politics of Fannie Mae and Freddie Mac. In: *The Political Quarterly*, v. 80, n. 1, 2009.

THOMSON, Robert, HOSLI, Madeleine. Who has power in the EU? The Commission, Council and the Parliament in Legislative Decision-Making. In: *Journal of Common Market Studies*, 2006, vol. 44, n. 2, pp. 391-417.

TILFORD, Simon. Introduction. In: *Center For European Reform - The Future of Europe's Economy: disaster or deliverance?*, 2013. Disponível em: <<http://www.cer.org.uk/publications/archive/report/2013/future-europes-economy-disaster-or-deliverance>> Acesso em Jan. de 2016.

TRADING ECONOMICS. Dívida Pública % PIB. Disponível em: <<http://pt.tradingeconomics.com/country-list/government-debt-to-gdp>>. Acesso em Fev. de 2016.

TRATADO DE LISBOA, 2009. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:C:2007:306:TOC>>. Acesso em Nov. de 2015.

TSOULAKIS, Loukas. Crise na Europa: um catalisador para mudança? In: *Perspectivas para o Futuro da UE*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2013, p. 21-27.

UNIÃO EUROPEIA. *Instituições e outros organismos da UE*. 2015. Disponível em: <http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_pt.htm> Acesso em Jun. de 2015.

URBINATI, Nadia, WARREN, Mark E. The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. In: *Annual Review of Political Science*, vol. 11, 2008, pp. 387-412.

VEEBEL, Viljar, MARKUS, Raul. Why and How Supranational Institutions became central stakeholders in the Eurozone Debt Crisis 2008-2012? In: *Baltic Journal of Political Science*, n. 2, 2013.

VENNESSON, Paul. Case studies and process tracing: theories and practices. In: DELLA PORTA, Donatella, KEATING, Michael. *Approaches and Methodologies in Social Sciences: a pluralist perspective*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2008.

VOX EUROP. Time for EU to work without IMF help. 2013. Disponível em: <<http://www.voxeurop.eu/en/content/news-brief/4025201-time-eu-work-without-imf-help>> Acesso em Mar. de 2016.

WALLACE, Helen, POLLACK, Mark. A., YOUNG, Alasdair R. An Overview. In: WALLACE, Helen, POLLACK, Mark. A., YOUNG, Alasdair R. (ed.). *Policy Making in the European Union*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2015

ZESTOS, George K., RIZOVA, Tatiana P. US Subprime Mortgage Crisis and the European Sovereign Debt: why the European Debt Crisis has not been resolved yet. In: ROY, Joaquín (ed.). *The State of the Union(s): Comparative Regional Integration and the EU Model*. Miami: Thomson-Shore, 2012.

ZWEIFEL, Thomas D. *International Organizations and Democracy: Accountability, Politics and Power*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2006.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Distribuição de votos segundo a fórmula de VMQ determinada pelo Tratado de Nice

Países	Votos
França, Alemanha, Itália, Reino Unido	29 (cada)
Espanha, Polônia	27 (cada)
Romênia	14
Holanda	13
Bélgica, República Tcheca, Grécia, Hungria, Portugal	12 (cada)
Áustria, Bulgária, Suécia	10 (cada)
Croácia, Dinamarca, Irlanda, Lituânia, Eslováquia, Finlândia	7 (cada)
Chipre, Estônia, Letônia, Luxemburgo, Eslovênia	4 (cada)
Malta	3
TOTAL DE VOTOS	352
VOTOS NECESSÁRIOS PARA APROVAR	260

Fonte: Elaboração própria.

ANEXOS

ANEXO A - Os Tratados Constitucionais da União Europeia

TRATADOS	MUDANÇAS INSTITUCIONAIS	OUTRAS PROVISÕES
Tratado de Paris (1952)	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Criou a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). ♦ Criou a Alta Autoridade, o Conselho de Ministros (com o voto de maioria qualificada para algumas matérias), e a Corte de Justiça. 	Estabeleceu a base para um mercado comum em carvão e aço.
Tratado de Roma (1957)	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Estabeleceu a Comunidade Europeia. ♦ Criou a Comissão, o Conselho de Ministros, o Parlamento, a Corte e o Comitê Econômico e Social. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Estabeleceu a base para a criação de uma União Aduaneira com a remoção interna de barreiras ao comércio e o estabelecimento de uma tarifa externa comum. ♦ Criou as bases para integração econômica mais profunda por meio da adoção de políticas comuns em agricultura e transporte.
Ato Único Europeu (1986)	<ul style="list-style-type: none"> ♦ O Conselho Europeu é reconhecido legalmente. ♦ Estensão do uso do VMQ no Conselho de Ministros. ♦ Criação de um novo procedimento legislativo (cooperação), o que confere mais poderes ao PE. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ O objetivo de completar o Mercado Único é posto em Tratado. ♦ Novas áreas de competência adicionadas ao Tratado: meio ambiente, coesão econômica e social e pesquisa e desenvolvimento.
Tratado de Maastricht (1992)	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Criou a União Europeia com uma estrutura em 3 pilares. ♦ Estendeu a base legal do uso do VMQ. ♦ Criou o processo legislativo da co-decisão, o que aumentou ainda mais o poder do PE. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Incorporou a estrutura e o cronograma para criação da União Econômica e Monetária. ♦ Os pilares 2 e 3 criaram a base para a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a Cooperação nos campos de Justiça e Assuntos Internos.
Tratado de Amsterdam (1997)	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Estendeu a base legal do VMQ. ♦ Estendeu o uso da co-decisão para mais áreas. ♦ Criou o procedimento de cooperação reforçada. ♦ Criou o novo cargo de Alto Representante para a PESC. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Adicionou várias novas áreas aos Tratados, incluindo desenvolvimento, saúde pública e proteção ao consumidor. ♦ Fortaleceu as provisões da PESC.
Tratado de Nice (2001)	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Modifica as representações nacionais nas instituições da UE em 	Extensões maginiais às áreas de atuação existentes.

	<p>preparação para os alargamentos.</p> <ul style="list-style-type: none"> ♦ Modificou o peso dos votos no sistema de VMQ. ♦ Estendeu o uso do VMQ. 	
<p>Tratado de Lisboa (2007)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Aboliu o termo “Comunidade Europeia”. ♦ Criou dois novos cargos: Presidente do Conselho Europeu e Alto Representante da União para Assuntos Externos e Política de Segurança (que fundiu os dois cargos de política externa existentes no Conselho e na Comissão). <ul style="list-style-type: none"> ♦ Estendeu a base legal do uso do VMQ. ♦ Instaurou um novo sistema de voto no Conselho Europeu, que só começaria a ser utilizado em 2014. <ul style="list-style-type: none"> ♦ Extensões significativas da aplicação do procedimento de co-decisão, que foi renomeado para “processo legislativo ordinário”. 	<p>Deu mais reconhecimento à política de defesa.</p>

Fonte: NUGENT, 2010. Adaptado e tradução livre.

ANEXO B – Principais inovações trazidas pelo Tratado de Lisboa (2009)

	NOVAS PROVISÕES
A natureza e as competências da União	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Estabeleceu novos valores sob os quais a União está fundada. Valores de respeito à dignidade humana, liberdade, democracia, igualdade e respeito aos direitos humanos, incluindo os direitos das minorias; ◆ Estabeleceu novos objetivos, como a promoção da paz; ofereceu aos cidadãos uma área de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas; o estabelecimento de um mercado interno com o objetivo de gerar emprego e progresso social; combate à exclusão social e à discriminação; ◆ Conferiu personalidade legal de Direito Internacional à União Europeia.
Atos Legais e Procedimentos	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Extensão da co-decisão, renomeada para “processo legislativo ordinário”, que passou a ser utilizada em novas áreas: agricultura, fundos estruturais, transportes; ◆ Cidadãos passam a ter poder para convidar a Comissão a submeter uma proposta legislativa se conseguirem coletar 1 milhão de assinaturas em um “número significativo” de Estados membros (Iniciativa de Cidadania Europeia).
Comissão Europeia	<ul style="list-style-type: none"> ◆ O Presidente da Comissão deve ser nomeado pelo Conselho Europeu, que deve considerar o resultado das eleições do Parlamento Europeu. O candidato é, então, “eleito” pelo PE segundo a maioria dos seus membros ao invés de, como antes, ser apenas aprovado pelo Parlamento.
Conselho de Ministros	<ul style="list-style-type: none"> ◆ O VQM passa a funcionar sob o sistema de “maioria dupla”; ◆ Quando o Conselho reúne os Ministros das Relações Exteriores dos Estados membros, passa a ser presidido pelo Alto Representante para Assuntos Externos; ◆ Os procedimentos do Conselho, quando este utilizar o processo legislativo ordinário, devem ser abertos.
Parlamento Europeu	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Passa a ser composto por 750 deputados + o Presidente. Os assentos são distribuídos com base na proporcionalidade degressiva. Nenhum Estado pode ter mais que 96 membros, nem menos que 6; ◆ Teve seus poderes fortalecidos com a ampliação do uso do PLO e pela maior autonomia em matérias que envolvem políticas comerciais e orçamentárias.

<p>PESC e Política de Defesa</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ O novo cargo de Alto Representante substituiu os antigos postos de Alto Representante da PESC e de Comissário para a Ação (Política) Externa. O novo Alto Representante deve ser indicado pelo Conselho Europeu, votando por VMQ, com o consentimento do Presidente da Comissão. O Alto Representante tem base tanto na Comissão, onde atua como Vice Presidente, quanto no Conselho da UE, onde atua como <i>chair</i> nas reuniões do Conselho para Assuntos Externos. ◆ Foi criado um novo Serviço Europeu para a Ação Externa. ◆ A independência dos Estados membros em questões de política externa e de defesa foi reforçada nos Tratados.
<p>Outros</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ O papel dos Parlamentos nacionais foi fortalecido de duas maneiras: (a) a Comissão pode ser requerida a rever uma proposta caso um terço dos parlamentos nacionais reivindique o uso do princípio da subsidiariedade; (b) todos os parlamentos nacionais podem vetar uma decisão do Conselho Europeu. ◆ Foi concedido aos Estados membros o direito de deixar a União Europeia. Os procedimentos necessários para isso foram definidos no Tratado.
<p><i>Opt-outs</i>, exceções e esclarecimentos</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ O Tratado contém várias exceções designadas a lidar com preocupações particulares de determinados EM. Elas estão descritas entre os 38 Protocolos e as 65 Declarações que acompanham o Tratado. ◆ Reino Unido e Irlanda podem decidir participar ou não das medidas destinadas a fortalecer o sistema de <i>Schengen</i> (Protocolo 19 e 20). Podem, ainda, não participar das medidas referentes à criação de uma área de liberdade, segurança e justiça (Protocolo 21). ◆ Nenhuma Corte – Europeia ou nacional – pode decidir que leis do Reino Unido ou da Polônia são inconsistentes com o conteúdo da Carta de Direitos Fundamentais. Durante o período de ratificação do Tratado, esse Protocolo foi estendido também para a República Tcheca (Protocolo 30).

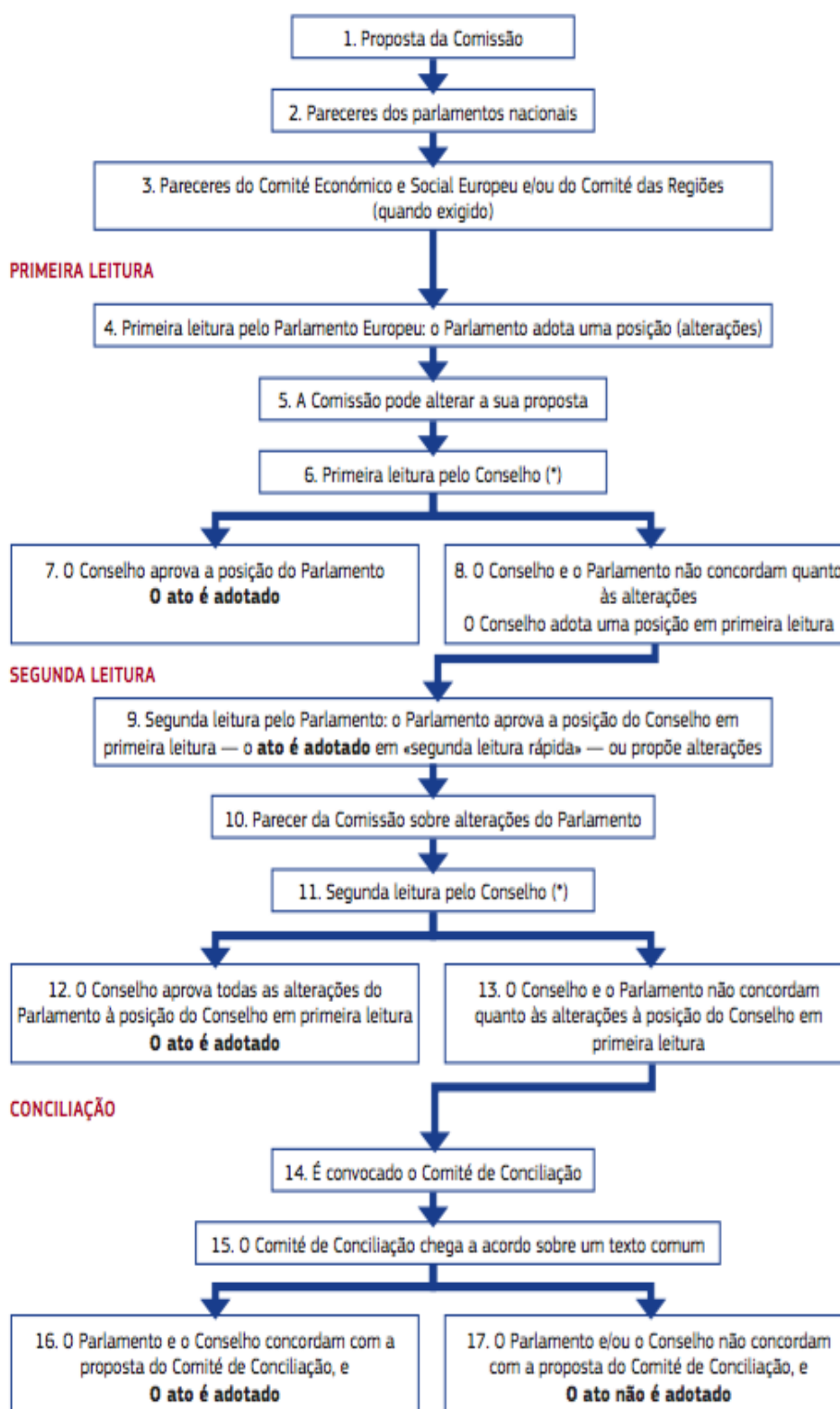
Fonte: NUGENT, 2010, p. 81-83. Adaptado e Tradução livre.

ANEXO C - Dois modelos de *policy-making* na União Europeia

	Supranacional	Intergovernamental
Executivo	Comissão	Conselho Europeu / Presidente do Conselho de Ministros
Legislativo	Conselho de Ministros + Parlamento Europeu	Conselho de Ministros (com consulta ao Parlamento)
Regra de decisão	Maioria Qualificada no Conselho de Ministros	Unanimidade no Conselho Europeu
Judiciário	Corte de Justiça	Nenhum (Cortes nacionais)
Áreas de atuação	Mercado Único Regulação Comércio e Ajuda Externa Políticas Migratórias Implementação do Orçamento	Segurança e Defesa. Cooperação Policial e Jurídica. Coordenação de Políticas Nacionais (ex. Política fiscal). Orçamento.

Fonte: THIELEMANN, 2015a.

ANEXO D – Passo a passo do Processo Legislativo Ordinário (PLO)



(*) O Conselho adota a sua posição por maioria qualificada (os tratados preveem a votação por unanimidade apenas em alguns domínios excecionais). Contudo, se o Conselho pretender afastar-se da proposta/parecer da Comissão, a sua posição deverá ser adotada por unanimidade.

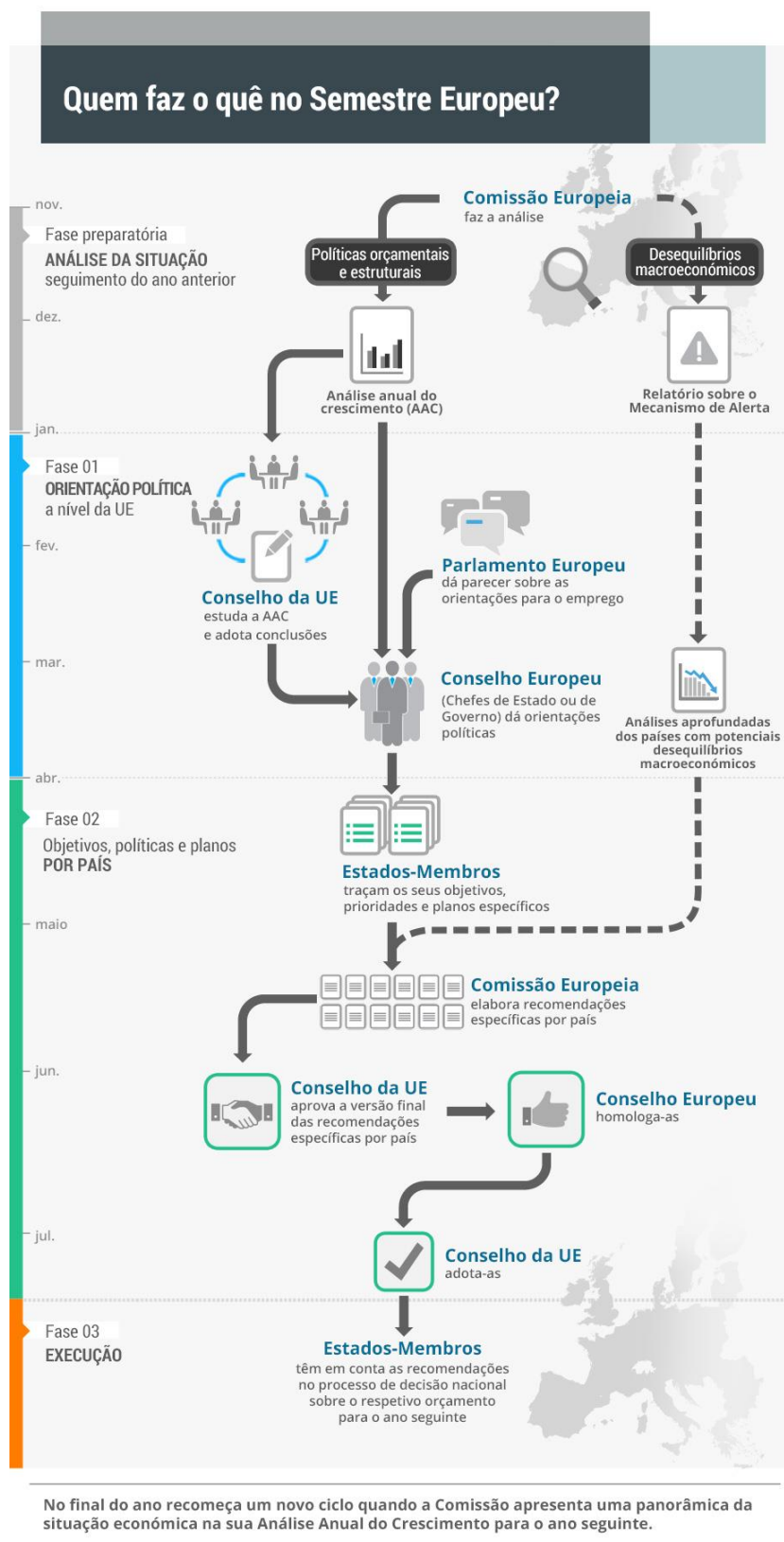
ANEXO E - Áreas de competência e atuação da União Europeia e seus Estados membros

<p>Competência Exclusiva da UE</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Regulação do mercado único, incluindo a remoção de barreiras e competition policy; ◆ União aduaneira e políticas de comércio externas; ◆ Política monetária para os Estados membros cuja moeda é o euro; ◆ <i>Price setting</i> e subsídio de produção sob a PAC; ◆ Common fisheries policy.
<p>Competência Compartilhada entre a UE e os Estados Membros</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Regulação social, tais como saúde e segurança no trabalho, igualdade de gênero e não discriminação; ◆ Meio ambiente; ◆ Proteção ao consumidor e saúde pública comum (ex. segurança de alimentos); ◆ Livre movimento de pessoas, incluindo políticas de refúgio; ◆ Transporte; ◆ Energia.
<p>Competências Coordenadas</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Políticas macroeconômicas; ◆ Política externa e de defesa; ◆ Polícia e Justiça Criminal; ◆ Políticas de saúde, cultura, educação, turismo, juventude, esportes e treinamento vocacional; ◆ Competências exclusivas dos Estados membros; ◆ Todas as demais políticas, como, por exemplo, impostos e gastos públicos.
<p>Competências exclusivas dos EM (*)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Todas as demais políticas, que incluem as áreas de taxação e gasto público.

* Nota: o campo das Competências Exclusivas dos Estados membros sofreu algumas alterações durante a crise, conforme demonstrado nos capítulos 2 e 3.

Fonte: HIX e HØYLAND, 2001. Adaptado e Tradução livre.

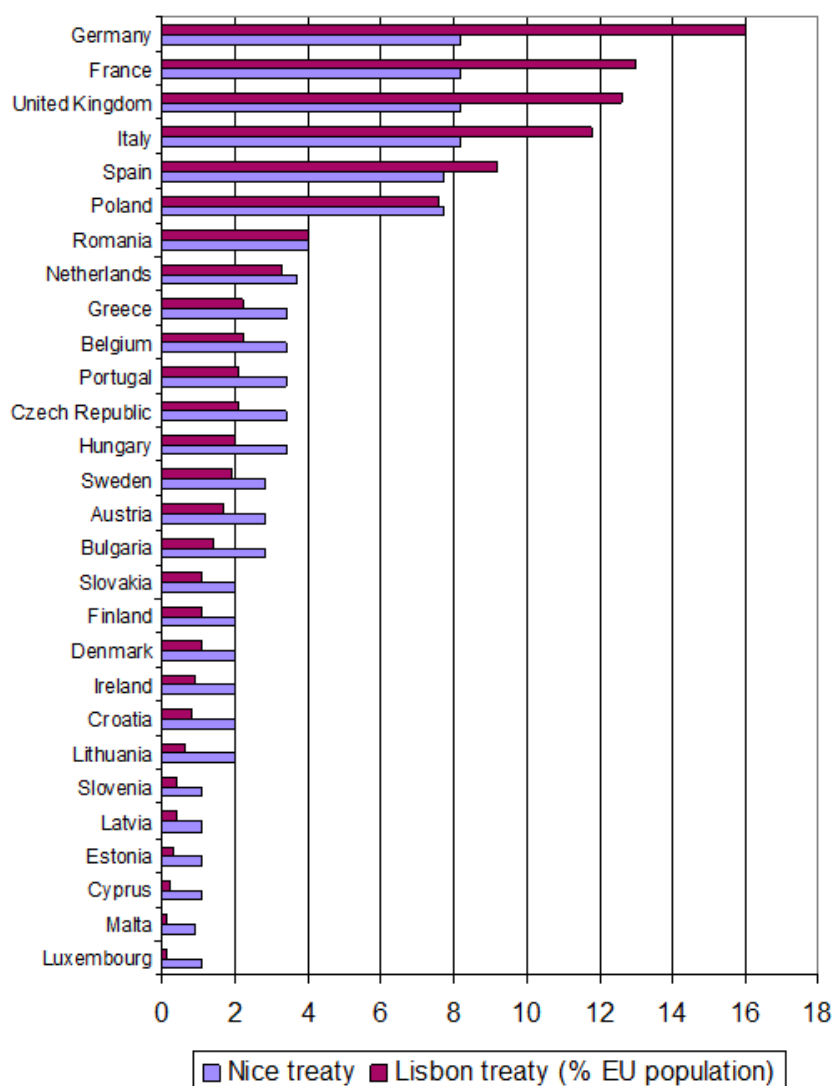
ANEXO F – Atribuições de cada instituição da UE no âmbito do Semestre Europeu



Fonte: <http://www.consilium.europa.eu/pt/policies/european-semester/>

ANEXO G – Mudanças no peso dos votos dos Estados membros com a introdução do sistema de maioria dupla

Chart: The changes in vote weights for the 28 EU countries under QMV (qualified majority voting)



Note: The Chart shows the percentage of the total votes held by each state under the Nice rules, and the percentage of the total EU population in each state (which will determine how much of the 65 per cent threshold can be made up by an individual state under the new rules). Population percentages are based on 2013 Eurostat figures. Note that small states benefit from the second threshold, which requires a larger majority of the total number of states in the Council to agree, whereas medium-sized states do not benefit from this change to the same extent.

Fonte: HÄGE, 2014.