

A PROMOÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS E DA DEMOCRACIA NA UNIÃO EUROPÉIA: O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES COMUNITÁRIAS.

Culpi Ludmila y Hedler Ana Paula.

Cita:

Culpi Ludmila y Hedler Ana Paula (2010). *A PROMOÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS E DA DEMOCRACIA NA UNIÃO EUROPÉIA: O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES COMUNITÁRIAS*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/437>

A PROMOÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS E DA DEMOCRACIA NA UNIÃO EUROPEIA: O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES COMUNITÁRIAS

Autora: Ludmila Andrzejewski Culpi*

Co-autora: Ana Paula Hedler**

* Acadêmica do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná – UFPR e bolsista pelo REUNI, Graduanda em Ciências Econômicas pela UFPR, Membro do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais pela UFPR e Graduada em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA, e-mail: ludi_culpi@yahoo.com.br

** Acadêmica do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná – UFPR e bolsista pela CAPES/BR, Graduada em Jornalismo pela Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG, Membro do Núcleo de Pesquisa de Comunicação Política e Opinião Pública pela UFPR, e-mail: ana_hedler@hotmail.com

Área Temática: Política Comparada

Subárea Temática: Procesos políticos en América Latina

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.

RESUMO

O objetivo central do trabalho é analisar o status atribuído aos direitos dos cidadãos dentro do bloco. Busca-se ainda investigar a legitimidade democrática da União Européia, a partir do espaço conferido ao Parlamento Europeu. A problemática a ser respondida é se a democracia e os direitos sociais estão sendo respeitados dentro da União Européia. Para tanto, será estudada a atuação na arena social das seguintes instituições comunitárias: o Conselho e a Comissão Européia; bem como a participação do Parlamento nas decisões do bloco. A hipótese do estudo é de que existe um “déficit democrático e social” dentro da União Européia.

Palavras- chave: integração regional; União Européia; construtivismo; democracia; direitos sociais; instituições comunitárias.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como tema a promoção dos direitos sociais e da democracia na União Europeia pelas instituições comunitárias. Este artigo possui seu foco sobre o nível social europeu, buscando refletir sobre a estrutura democrática e sobre a construção dos direitos sociais da União Europeia. A questão a ser debatida nesta pesquisa é qual a contribuição do processo de institucionalização da Integração Europeia para o incremento da democracia na instituição e sobre o respeito aos direitos dos cidadãos.

Neste sentido, o presente trabalho possui como objetivo geral analisar a evolução do atendimento aos direitos sociais na União Europeia. Coloca-se como objetivos específicos investigar: i) a inclusão da democracia e dos direitos dos cidadãos nos trabalhos do Conselho, da Comissão e do Parlamento Europeu; ii) o espaço conferido ao Parlamento no aparato institucional europeu, com vistas a entender a representatividade dos cidadãos no bloco europeu.

Este trabalho justifica-se pelo lugar de destaque que concede à democracia e aos direitos sociais dos cidadãos nos processos de integração regional, considerados essenciais para o êxito da integração europeia. A presente pesquisa justifica-se ainda por atualizar o debate – incluindo novos elementos oriundos da dinâmica própria do processo de integração europeia – e por agregar análises integracionistas próprias à área de estudo das Relações Internacionais, com emprego de ferramentas teóricas que destacam o papel dos agentes e das estruturas na construção europeia, orientadas pela perspectiva construtivista.

A hipótese apresentada pelo artigo é da existência de um “déficit democrático e social” no bloco, devido às limitações da inclusão da instituição comunitária representativa ao processo decisório do bloco e em função do atendimento às questões sociais ainda ser limitado, embora evolua constantemente plano comunitário.

As alternativas de participação que os processos de construção política e de afirmação da cidadania oferecem aos indivíduos e aos estratos organizados da sociedade são considerados de fundamental importância no presente trabalho (CAMPOS, 2002). O cidadão é o foco central de um processo de integração e por isso, a constituição da democracia e a promoção dos direitos sociais deve ser o principal objetivo desse tipo de organização. Por sua vez, concebe-se como sendo o cerne de um processo de integração regional o atendimento aos interesses da população como um todo, levando-se em conta as assimetrias entre os diferentes atores envolvidos.

A fundamentação teórica do artigo será calcada, sobretudo, na teoria construtivista das relações internacionais. Os pressupostos dessa teoria nortearão a pesquisa com o intuito de verificar o espaço ocupado pelos cidadãos nas instituições de caráter comunitário.

O presente artigo está dividido em duas seções. A primeira seção tratará da questão teórico-metodológica, ou seja, serão expostos os pressupostos da teoria construtivista das relações internacionais, que norteará a pesquisa. Em particular, será feita uma análise da maneira como a teoria construtivista estuda a questão social e democrática em um processo de integração regional. A segunda seção do artigo abordará a questão do agente-estrutura, ou seja, serão apresentados os principais agentes da integração, que no caso são as instituições comunitárias e a maneira como determinam as estruturas, que são os mecanismos que fomentam a garantia dos direitos sociais, materializados nos Tratados e nos demais documentos em matéria social.

Para se alcançar esse objetivo, serão analisados os documentos produzidos no âmbito social pelos órgãos comunitários que atuam de maneira mais intensa nessa área. A primeira parte dessa seção analisará o papel do Conselho Europeu e da Comissão Europeia na conformação das políticas sociais e dos Tratados. A segunda parte da segunda seção estudará a democracia dentro do Parlamento Europeu, entendido como o representante dos interesses dos cidadãos do bloco. Para tanto, será investigada a participação do organismo no processo de decisão comunitário, bem como o papel do Parlamento na garantia dos direitos sociais na União Europeia.

Os documentos a serem analisados para o alcance dos objetivos propostos são os documentos da Comissão e relatórios das Reuniões do Conselho Europeu, desde 1992, bem como os relatórios do Parlamento Europeu e da Comissão Parlamentar sobre Emprego e Assuntos Sociais e demais fontes primárias produzidas durante o período estudado que tratem do tema em questão. Teses, dissertações e fontes secundárias relacionadas ao presente artigo serão igualmente consultadas.

2. A TEORIA CONSTRUTIVISTA E A QUESTÃO SOCIAL

O construtivismo foi eleito como referencial teórico do artigo por conferir atenção especial às especificidades de cada Estado na construção da integração regional e de uma identidade da integração, tendo efeitos sobre as concepções e construções a respeito do social dentro da integração.

Os defensores do construtivismo aplicado ao estudo da Europa e da integração, argumentam que essa teoria não emerge como um corpo teórico para competir com as teorias convencionais de integração, mas é adequada para explicar o desenvolvimento político da União Europeia, a formação da identidade e do aspecto social, dentre outros aspectos (CAMARGO, 2008).

Wendt reforçou a teoria construtivista das relações internacionais desenvolvida por Nicolas Onuff ao escrever o artigo: “Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics” em 1992 cujo objetivo era, de acordo com o próprio autor, construir uma ponte entre as perspectivas construtivistas modernistas e as pós-modernistas, por meio da formulação de uma perspectiva construtivista baseada na reivindicação liberal de que as instituições internacionais podem afetar as identidades e os interesses estatais. A versão construtivista introduzida por Wendt (1992) visa se distanciar, por um lado, de visões idealistas radicais e por outro, de versões puramente materialistas.

Considerou-se adequada a utilização dessa perspectiva na análise do tema em função da adoção do pressuposto de que a institucionalização da União Europeia e os efeitos que têm sobre os campos da democracia e dos direitos sociais não podem ser explicados apenas por fatores materiais. Dessa maneira, acredita-se ser fundamental recorrer a um pressuposto que atribua papel importante à construção das idéias e da identidade comum europeia, a partir de aspectos culturais.

Uma das questões mais importantes para o aporte construtivista é desvendar qual o papel das idéias na vida social, ou seja, como idéias pautam a formação das identidades dos atores, por meio da qual definem seus interesses. O fator fundamental na política internacional é a distribuição de idéias nesse sistema (NOGUEIRA e MESSARI, 2005).

De acordo com Nogueira e Messari (2005, p.166) o ponto comum a todos os construtivistas, embora haja uma diversidade de idéias e vertentes dessa teoria, é que o mundo não é predeterminado, mas construído à medida que os atores interagem, ou seja, que o mundo é uma construção social. O que determina os interesses e as preferências dos agentes é a interação entre os atores, isto é, os processos de comunicação entre agentes. Esse ponto é fundamental nessa análise, pois para se entender e analisar a participação, é preciso conhecer os objetivos comuns dos atores e analisar a construção de uma identidade comum que os guie.

Para conceituar o construtivismo pode-se utilizar a definição de Adler (*apud* MARIANO, 2004, p. 98): "Construtivismo é a perspectiva segundo a qual o modo pelo qual o mundo material forma "a" e é formado "pela" ação e interação humana depende de interpretações normativas e epistêmicas do mundo material".

A integração regional é compreendida dentro da ótica construtivista de Wendt (2002) como um conjunto de atores de uma mesma região com consciência, interesses, laços históricos e comuns, que se unem para conquistar de maneira mais eficiente seus objetivos, sobretudo no âmbito social e político (ADLER, 1999).

É importante frisar que a União Européia tem enfrentado problemas no que tange o progresso da integração em função das especificidades de seus membros, especialmente a partir do alargamento, que traz a tona novos elementos culturais para o debate. Essas dificuldades demonstram que a compreensão dos aspectos sociais e de identidade é essencial para a promoção do processo de integração. Nesse sentido, o aporte teórico construtivista oferece instrumentos para que os atores envolvidos na integração possam compreender os fenômenos atuais e superar os desafios. Entende-se como necessário compreender que o processo de integração regional cria uma comunidade com objetivos comuns ao tratar de questões que atingem todos os Estados-membros, o que é contemplado pela teoria eleita (CAMARGO, 2008).

De acordo com Sônia de Camargo (2008, p.479), o fato de a teoria construtivista utilizar ferramentas que avaliam o impacto da intersubjetividade e do contexto social em que ocorre a integração, aumenta a possibilidade de compreender as razões pelas quais a integração européia atingiu o estágio em que se encontra.

Ao explicar a relevância da adoção do construtivismo para o estudo da integração na Europa, Christianse, Jorgensen e Wiener (2001, p.12) apontam que:

O construtivismo deveria ter um lugar especial no estudo do que é um processo de longa duração de mudança política e social na Europa. Portanto, ao estudar-se um processo em que as ontologias sociais são sujeitas a mudança, qualquer pesquisa que falhe à problematização de tais ontologias terá severas limitações. Mas o projeto construtivista se diferencia, por levantar explicitamente problemas acerca das ontologias sociais e sobre as instituições sociais, pesquisando sobre a origem e a reconstrução das identidades, sobre o impacto de regras e normas, sobre o papel da linguagem e do discurso político (CHRISTIANSE, JORGENSE e WIENER, 2001, p. 12).

O pressuposto principal do construtivismo é de que tudo é socialmente construído e dessa forma, está diretamente relacionado às ações sociais. Essa teoria atribui papel fundamental à sociedade e aos cidadãos na construção da política nacional e externa, embora o Estado continue sendo o ator mais importante no cenário internacional (RISSE, *apud* WIENER e DIEZ, 2004).

Segundo a vertente construtivista, as estruturas da política mundial são sociais e não materiais. Desse modo, os construtivistas argumentam que as estruturas da política mundial são resultado de interações sociais, não sendo os Estados sujeitos estáticos, mas agentes dinâmicos no sistema internacional. Neste sentido, as identidades de todos os atores não são dadas, mas constituídas, por meio de práticas históricas complexas, estando em permanente construção. Uma vez que a interação social passa a ser vista como o mecanismo fundamental através do qual se dá a reprodução das estruturas, começa-se então a perceber distinções fundamentais entre o construtivismo e o racionalismo (ROSAMOND, 2000).

Os construtivistas ressaltam a importância da comunicação na definição das identidades e preferências. Na ação real, o construtivismo prevê a conexão de normas, discursos, linguagens interagindo com a motivação e o aprendizado social, para a determinação das decisões políticas comunitárias (ROSAMOND, 2000). Nesse sentido, torna-se importante estudar os documentos produzidos pelas instituições, bem como a aplicação prática dos Tratados e relatórios no campo social e da legitimidade democrática.

De acordo com Wendt (1992, p. 399), as instituições são entendidas como um tipo de estrutura estável, composta de identidades e interesses. Normalmente essas instituições são regidas por regras formais, que só existem em virtude da participação no conhecimento coletivo e socialização dos agentes. Nesse sentido, a institucionalização é um processo de internalização de novas identidades e interesses, transformando-as em dois tipos: as conflitivas e as cooperativas.

Wendt (1992) e os demais construtivistas encaram a cooperação como a formação de uma comunidade de segurança, da mesma maneira que Deutsch (1978) analisava a integração. Para Wendt (1992), embora o interesse da integração regional seja egoísta, os atores vão redefinindo suas identidades e preferências, ao passo que passam a se comprometer com interesses coletivos. Pode-se analisar o alargamento com base na perspectiva construtivista, tendo em vista que a entrada de atores que trazem novos elementos culturais redefine a identidade e os interesses de todos os outros. A expansão da democracia e a defesa dos direitos sociais também é entendida com base nessa perspectiva, em função da alteração da identidade de todos os atores envolvidos no processo de integração.

Após a exposição da teoria construtivista e seu enfoque sobre o cidadão e a questão social no processo europeu, na próxima seção será investigada a atuação dos órgãos da União Européia na esfera social e os documentos relativos à questão social e democrática elaborados pelas instituições comunitárias mais relevantes, as quais sejam: o Conselho, a Comissão Européia e o Parlamento Europeu.

3. AS INSTITUIÇÕES COMUNITÁRIAS E O DOMÍNIO SOCIAL E DEMOCRÁTICO

O objetivo da presente seção é analisar a questão da democracia no processo político e a inserção do social na evolução da União Européia, sobretudo, a partir do estudo dos Tratados e demais documentos que abordam o tema social e democrático, sob a ótica da atuação dos órgãos comunitários. Para tanto, serão analisados

especialmente os trabalhos do Conselho e da Comissão Europeia em matéria social e do Parlamento Europeu em termos de legitimidade democrática e política social.

A teoria construtivista exposta na parte anterior indica aos pesquisadores a utilização da análise de discursos, de Tratados e outros documentos para a compreensão das estratégias dos representantes dos governos e da comunidade em suas decisões na arena internacional e regional (WENDT, 1992). Um dos principais instrumentos dessa teoria é o da análise agente-estrutura, baseando-se nos pressupostos estruturalistas. Esse instrumento atribui relevância ao papel dos agentes e de suas identidades na definição das estruturas. No presente artigo, os agentes são representados pelos governos, corporificados nas instituições comunitárias, enquanto as estruturas compreendem os processos de decisão e os resultados e meios destes, como documentos, discursos, Tratados, entre outros.

3.1. O Conselho, a Comissão Europeia e as políticas sociais

Esta parte do artigo trata das ações europeias relacionadas ao tema das políticas sociais, ou ao movimento da chamada “Europa social” por meio dos documentos de proposições da Comissão e das indicações e decisões do Conselho, a partir de 1992. O objetivo desta análise é mapear estas ações sociais e estabelecer uma relação entre as duas instituições, as quais trabalham de maneira conjunta no âmbito comunitário.

As chamadas políticas sociais da União Europeia englobam os programas e as iniciativas supranacionais, baseadas em Tratados e planos de ação, adotadas para a promoção dos direitos sociais, que incorporam o trabalho e o emprego, a saúde e a educação (LESSA, 2003, p. 167).

O Conselho da União Europeia, denominado Conselho de Ministros, até 1993, foi instituído pelo Tratado de Roma em 1957. O organismo, de caráter supranacional, concentra autêntico poder de decisão em comparação com as demais instituições. Embora represente os interesses dos Estados-Membros, trata-se de uma instituição comunitária autônoma e independente dos Estados os quais representa. O Conselho corresponde a um importante foro de discussão política entre os Estados-Membros, bem como exerce poder legislativo ao aprovar, modificar ou rejeitar as propostas da Comissão; ditando diretivas, decisões, regulamentos, pareceres e demais documentos em matérias aos quais tem a competência de legislar. As decisões do Conselho, uma vez formalizadas são incorporadas de maneira automática à ordem jurídica interna dos Estados-Membros (OLIVEIRA, 2001).

O órgão é composto por um representante de cada Estado-Membro e um representante da Comissão, que não possui direito a voto. O Conselho exerce o poder legislativo, ao lado do Parlamento que tem papel secundário. O Conselho trabalha, na maior parte das vezes, em conjunto com os demais órgãos comunitários, como o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia, que envia pareceres para o Conselho. A instituição aprova decisões sobre os mais diversos temas, entre eles, o social. Nesse aspecto, no momento das decisões relacionadas a temas sociais, o Conselho acata pareceres dos órgãos legislativos e executivos, como o Parlamento Europeu e a Comissão; e consultivos, como o Comitê de Regiões e o Comitê Econômico e Social (GRIECO, 1996).

No processo formal de tomada de decisões, o Conselho Europeu, órgão instituído pelo Ato único Europeu de 1986, composto pelos chefes de governo dos

Estados-Membros, detém o poder político, enquanto o Conselho é a instituição que tem a palavra final sobre a decisão, embora tenha que compartilhar cada vez mais seu poder de decisão com o Parlamento. Quando o Conselho não consegue atingir uma decisão em função de algum conflito interno, leva-se a mesma para a arbitragem do Conselho Europeu (D'ARCY, 2002).

Deve-se ressaltar que o Conselho não é um órgão unificado, pois se reúne, semestralmente, com composições diferentes de acordo com os temas a serem discutidos. O tema social está englobado no dos assuntos de: Emprego, Política Social, Saúde e Proteção dos Consumidores (OLIVEIRA, 2001).

Quanto à transparência das decisões do Conselho, o Tratado de Amsterdã incorporou pela adoção de um regulamento interno que estipulou as condições para que o público em geral tenha acesso aos documentos produzidos pelo organismo. Além disso, quando o órgão exerce seu poder legislativo é obrigatório tornar públicos os resultados da votação e as explicações detalhadas sobre a votação, expressas em uma ata (OLIVEIRA, 2001).

O Conselho é um órgão de extremo interesse para o presente artigo, pois é responsável por tomar as decisões fundamentais sobre política comunitária. Nesse sentido, o Conselho foi o principal responsável pela formação dos Tratados constitutivos da União Européia, bem como pela criação dos documentos relativos ao domínio social (LESSA, 2003).

Por sua vez, a Comissão Européia, que é um órgão de caráter supranacional, independente dos Estados-Membros, tem como função geral defender os interesses do bloco europeu como um todo. A Comissão, com sede em Bruxelas, tem papel fundamental na condução da política comunitária, tendo participado ativamente da formulação dos documentos em matéria social e das políticas sociais (D'ARCY, 2002).

Na dinâmica decisória, a Comissão possui significativo poder de agenda, particularmente pela iniciativa legislativa, enquanto o Conselho efetivamente toma as decisões, em alguns momentos defendendo, e em outros rejeitando a estratégia proposta pela Comissão (D'ARCY, 2002).

Desde 1989, o Conselho Europeu de Madrid salientou a necessidade em atribuir importância equitativa entre as questões econômicas e as sociais. A partir desse momento, passava-se a um estágio de preocupação em reforçar o social, tendo em conta que a integração européia se desenvolveu priorizando o aspecto econômico. Nesse sentido, um dos principais debates no final do século de XX e início do século XXI foi o da promoção do equilíbrio entre três pontos correlacionados: a união econômica e monetária (UEM), o problema do emprego e a reforma da integração por meio da atualização do denominado “modelo social europeu” (CONDÉ, 2002).

O resultado desse debate foi a criação da Carta Européia dos Direitos Fundamentais, em 1989, pela Comissão Européia, a partir da qual o tema social passa a receber maior atenção. A Carta Européia dos Direitos Fundamentais continha os princípios fundamentais que definiriam a ação comunitária sobre os seguintes temas ligados a direitos sociais: a livre circulação de trabalhadores; o tratamento igualitário no acesso ao emprego e aos serviços de proteção social; a remuneração justa; a melhoria das condições de vida e de trabalho; a liberdade de associação sindical; a igualdade de gênero e a proteção às crianças e adolescentes (LESSA, 2003, p.167 e 168).

Nesse contexto, a Comissão Européia, em 1993 e 1994, passou a empregar o novo termo, designando uma particularidade: a existência de um “modelo social europeu” característico, compreendido como o conjunto dos Estados de Bem-Estar, ainda que não correspondesse a um simples agregado dos modelos nacionais. Com base

nessa premissa, o modelo social europeu designa intencionalidade e semelhança, mas também demonstra os diferentes “pontos de partida” da organização do bem-estar entre os diferentes Estados, com vistas a uniformizá-los (CONDÉ, 2002).

A Comissão teve como estratégia, especialmente em meados da década de 1990, atuar influenciando o debate por meio de documentos, com diagnósticos e prognósticos sobre a Europa, a integração e o social. Nos anos de 1992 e 1993, a instituição inaugurou o termo “modelo social europeu”, através dos seus livros “Verde” e “Branco” sobre o tema social, que serão apresentados na seqüência (CONDÉ, 2002).

Com relação ao Livro Verde, o principal tema tratado na elaboração desse documento é o das alternativas para se bloquear o crescimento do desemprego, sem o comprometimento dos objetivos econômicos da União, como a manutenção da competitividade europeia no cenário internacional (SINTES, 1996, p. 78 e 79).

O Livro Verde da Comissão Europeia oferece respostas às deficiências em matéria social apresentadas pela União e pelos Estados. A primeira delas é a proposta de definição de uma estratégia de longo prazo, em termos de democracia e de política social. As principais conclusões do Livro Verde são as seguintes: de que há uma falta de conexão entre política econômica e política social na União Europeia; de que se deve estimular a pesquisa e a educação para a formação de mão de obra qualificada; e de que o desemprego nos Estados europeus tem um caráter fortemente estrutural, o que demonstra a necessidade de estímulo ao crescimento do PIB, mas com o desenvolvimento simultâneo do emprego (COMISSÃO EUROPEIA, 1993, p.103).

Por sua vez, o Livro Branco “Crescimento, Competitividade e Emprego” foi apresentado em dezembro de 1993, no mês seguinte à publicação do Livro Verde. O Livro Branco de 1993 representa um quadro de ação e de reflexão para o bloco e levanta três questões: i) a respeito de como se deve melhorar a competitividade; ii) com relação a como deve-se aprimorar a relação entre crescimento e emprego; iii) se é possível o desenvolvimento de um modelo de crescimento que considere as questões ambientais, de organização do mundo rural e de política urbana. Assim, o documento revela a preocupação da Comissão com a adaptabilidade da economia europeia aos novos ditames de competitividade e crescimento e diante do desemprego em escala elevada (AYRAL, 1993, p. 123).

O diagnóstico apresentado pelo Livro Branco sobre emprego de 1993 foi de uma elevação constante no desemprego na União durante a década de 1980 e de uma piora na posição relativa da economia europeia, atribuída a dois fatores: às políticas macroeconômicas inadequadas, em função da aplicação de taxas de juros elevadas e de taxas de câmbios inapropriadas e às deficiências estruturais do ambiente das empresas, que provocaram diferentes formas de desemprego, devido, sobretudo, à exploração insuficiente de novas tecnologias. Para combater esse diagnóstico, a solução geral proposta pelo documento da Comissão foi a de garantir uma ação corretiva sobre a política macroeconômica, a política industrial e a política social, com o intuito de promover investimentos em detrimento do consumo e assim, melhorar o desempenho global da economia para garantir promoção de emprego. Uma segunda alternativa apresentada de maneira constante no Livro Branco do emprego, foi a necessidade de flexibilização externa e interna do mercado de trabalho para o combate ao desemprego, o que provocou uma precarização das condições de trabalho (AYRAL, 1993, p. 126 e 127).

Em dezembro de 1993, o Conselho Europeu de Bruxelas adotou um plano de ação baseado no Livro Branco da Comissão sobre uma estratégia a médio prazo para o crescimento, a competitividade e o emprego. No plano de ação, se destacou que uma

“economia saudável e aberta e orientada para a solidariedade eram requisitos essenciais para que a implementação deste plano fosse coroada de êxito” (COMISSÃO EUROPÉIA, 1994). Entretanto, o plano não poderia basear-se exclusivamente no Livro Branco, que ao promover uma redução da qualidade das condições de trabalho, prejudicava a classe trabalhadora.

Em função da impossibilidade de se adotar orientações sobre política social baseadas em sacrifícios das camadas menos favorecidas, resgata-se a preocupação com as condições sociais do trabalho, a partir da publicação pela Comissão do “Livro Branco da Política Social” em 1994. O Livro Branco da Política social tinha como finalidade a apresentação de uma estratégia cujo objetivo era o fortalecimento da ação futura do bloco europeu no domínio social. Nesse sentido, o Livro Branco de 1994 serviu de base ao programa de ação social apresentado em 1995 pela Comissão Européia. O foco do documento era a promoção de uma parceria entre os Estados-Membros, os atores sociais e o cidadãos europeus, com base no princípio da subsidiariedade¹ (CAMPOS, 2002).

Em síntese, o Livro Branco de 1994 defendeu a urgência de se desenvolver um novo conjunto de políticas sociais e econômicas para a Europa, calcado na crença de que crescimento da produtividade e progresso social podiam caminhar lado a lado. Os temas tratados com maior destaque foram o emprego, as formas de desenvolvimento dos fundamentos jurídicos e a necessidade de uma sociedade que exigisse e permitisse a participação de todos os seus atores. Nesse aspecto, levanta-se a preocupação com o caráter democrático da União Européia, ao solicitar a participação dos cidadãos nas decisões (POCHET, 1997, p.86).

Contudo, de acordo com Campos (2002), embora o Livro Branco da Política Social possua uma enorme gama de princípios, reproduz as alternativas neoliberais propostas pelo Livro Branco sobre crescimento, competitividade e emprego. De fato, a partir do Livro Branco de 1994, desloca-se o debate na União Européia da dimensão social para a dimensão do emprego.

Com base no relatório da Comissão Européia sobre o Emprego, observa-se que a estratégia traçada pelo Livro Branco sobre crescimento, competitividade e emprego e pelos Livros Verde e Branco sobre a política social européia não se alterou até 1997. Essa estratégia é definida nesse documento da seguinte maneira: “(...) baseada numa combinação entre estabilidade macroeconômica e reforma estrutural para modernizar os mercados de trabalho” (COMISSÃO EUROPÉIA, 1997, p.4).

Extraí-se da exposição do conteúdo e dos objetivos dos Livros emitidos pela Comissão, que o engajamento dessa instituição se deu de forma intensa nas questões sociais, produzindo diversos documentos oficiais. O volume de livros Verdes (de reflexão) e Brancos (com propostas) demonstrou tanto a expansão da importância da Comissão quanto o fortalecimento do bloco.

Contudo, a estratégia da Comissão se alterou ao longo da década de 1990 de uma preocupação com o social de modo geral, para uma priorização da questão do emprego. Em seu papel de proponente de leis para a União, ainda que à margem do Conselho, a Comissão viveu a dupla função de propor reflexões e executar políticas sobre o presente e o futuro da integração na esfera social. Mas não se pode afirmar a hegemonia dessa instituição sobre a Europa, tanto em função do poder superior do

¹ De acordo com o Tratado de Maastricht, a Comunidade deve intervir, nos domínios que não são de sua competência exclusiva, “apenas de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objetivos da ação encarada não possam ser suficientemente realizados pelo Estados-Membros, e possam pois, devido à dimensão ou aos efeitos da ação prevista ser melhor alcançados ao nível comunitário” (TRATADO DE MAASTRICHT, 1992, art.3B).

Conselho quanto devido à autonomia de agenda dos Estados-Membros sobre suas políticas públicas mais gerais, incluindo as sociais. Por sua vez, a importância desse órgão deve ser considerada sobre o social, principalmente por duas razões: pelos debates e cenários futuros que fomentou e por ter persistido na adequação do chamado “modelo social europeu” (CONDÉ, 2002).

No que tange às relações entre a Comissão e Conselho, observa-se que a associação entre a primeira e as coalizões constituídas no Conselho são a base da dinâmica da integração europeia. Nesse sentido, há períodos de maior aproximação, como no exemplo do Livro Branco “Crescimento, Competitividade e Emprego” de 1993. Enquanto existem momentos conflituos, especialmente nos casos em que os documentos proporcionam maior poder para a Comissão, como o Livro Branco sobre a Governança Europeia de 2001 (CONDÉ, 2002).

O Livro Branco sobre a Governança Europeia, de 2001, relaciona-se ao debate sobre o futuro da União, em termos do alargamento e do aprofundamento da integração para além do aspecto econômico. Dessa forma, esse documento da Comissão conferiu papel chave à política europeia (CAMPOS, 2002).

Buscou-se analisar os documentos do Conselho e da Comissão e os temas relativos ao social que se destacaram, cujos resultados serão expostos de maneira breve. O panorama da integração expresso pela Comissão em seus documentos pode ser resumido em algumas palavras-chaves associadas à questão social, as quais são: sociedade do conhecimento, modelo social europeu, igualdade de gênero, medidas ativas, flexibilização do mercado de trabalho, reforma fiscal, estrutura familiar, envelhecimento e ambiente macroeconômico. Pode-se resumir essas expressões da seguinte forma: a Comissão propôs em suas recomendações e decisões um novo equilíbrio entre a economia e a dimensão social.

Por sua vez, a perspectiva do Conselho refletiu os dilemas nacionais, ao lidar com os interesses de cada Estado Membro no bloco. Essa instituição determina a velocidade de aplicação das decisões europeias, que revela o equilíbrio “interno” à UE em relação às suas políticas comunitárias e “externo” em relação aos próprios Estados. Tendo em vista o princípio da subsidiariedade, o escopo e o alcance do poder europeu em cada Estado é muito particular e por essa razão, variável (CONDÉ, 2002).

Observaram-se relações de complementaridade entre os documentos do Conselho e da Comissão Europeia, por aparecem expressões-chaves que demonstram continuidade. As palavras mais reforçadas nos pareceres e decisões do Conselho, desde 1992 são: políticas ativas, políticas de formação, reformas no geral, flexibilidade, competitividade, papel empresarial, estabilidade macroeconômica e método aberto de coordenação (CONDÉ, 2002).

Nos anos de 1995 a 1997, o discurso principal nas reuniões do Conselho foi relacionado à afirmação da união econômica e monetária e suas metas rígidas de inflação. Nesse período, os principais pontos relacionados à política social em destaque foram: flexibilidade, moderação salarial, focalização e redução de despesas e estratégias de emprego, o que prejudicava as condições de trabalho (CONDÉ, 2002).

A partir de 1997, a política social e o debate em torno de sua proteção ganha maior relevo nos encontros do Conselho, tendo em conta que até esse momento ela havia sido marginal ou subordinada à política macroeconômica (SCHARPF, 2002).

Em suma, o Conselho e a Comissão Europeia detêm papel fundamental na conformação de políticas comunitárias de maneira isolada e, sobretudo, pelo seu trabalho em conjunto, que reforça a importância da formação de uma política social comum aos Estados europeus.

3.2. O Parlamento Europeu e a representação democrática

O Parlamento Europeu e as proposições sobre política social

O Parlamento é o órgão legislativo representativo dos cidadãos, responsável por acompanhar as matérias deliberadas pelo Conselho e as propostas da Comissão. Dessa forma, corresponde ao elemento democrático da União Europeia, o qual deve ter espaço considerável no aparato institucional. Desde 1979, em função de uma decisão do Conselho, o Parlamento vem sendo constituído por representantes eleitos por sufrágio universal, a partir de pleitos nacionais nos quais os eleitores escolhem seus parlamentares de forma direta, de acordo com as leis eleitorais vigentes em cada Estado-membro. A partir do Ato Único Europeu de 1986, o Parlamento passou de um órgão de caráter consultivo, para um organismo legislativo de elevada importância no âmbito comunitário (MEDEIROS, 2009).

O principal objetivo do Parlamento é representar os cidadãos, tornando a integração mais democrática, partindo da concepção de que o aparato institucional europeu possui legitimidade em dois níveis: no Conselho representando os Estados-Membros e no Parlamento Europeu, representando os cidadãos nacionais (OLIVEIRA, 1999).

Quanto às suas reuniões, as sessões plenárias ordinárias são realizadas semanalmente em Estrasburgo e nas situações em que ocorrem sessões extraordinárias, o Parlamento reúne-se em Bruxelas, onde são estabelecidas as Comissões (GRIECO, 1996).

Em função da fragmentação partidária no Parlamento, ocorre a formação de grupos políticos, agregando interesses e ideologias comuns, o que gera disputas, fortalecendo a democracia. Os parlamentares têm um mandato de cinco anos e atuam em comissões permanentes específicas relacionadas a diversos temas que analisam as matérias em discussão no âmbito da União, encaminhando ao Parlamento pareceres para a votação das leis em plenário (MEDEIROS, 2009).

Nesse sentido, o Parlamento possui vinte e quatro comissões permanentes abrangendo áreas específicas de caráter econômico, social e político, como: controle do orçamento, assuntos externos, comércio internacional, emprego e assuntos sociais, transporte e trânsito, assuntos jurídicos, cultura e educação, entre outras. O núcleo das atividades do Parlamento se concentra nessas Comissões Parlamentares, que elaboram textos para debates no plenário, em Estrasburgo (GRIECO, 1996).

A Comissão Parlamentar de Emprego e Assuntos Sociais é composta por 52 parlamentares, sendo eles, especialmente, membros dos partidos de esquerda, devido à preocupação social de tal organismo. A Comissão tem competência em matéria de: política de emprego e todos os aspectos da política social, tais como condições de trabalho, segurança social e proteção social; medidas para garantir a saúde e a segurança no local de trabalho; Fundo Social Europeu; política de formação profissional, incluindo qualificações profissionais; livre circulação dos trabalhadores e dos pensionistas; diálogo social; todas as formas de discriminação no local de trabalho e no mercado de trabalho, exceto a discriminação com base no sexo. Nesse sentido, as funções dessa Comissão relacionam-se, sobretudo, à promoção do emprego (OLIVEIRA, 2002).

Para o objetivo proposto pelo artigo serão analisados os textos apresentados ao Parlamento pela Comissão Parlamentar sobre emprego e assuntos sociais, partir de 1999

até 2004, com o intuito de verificar a atenção conferida ao aspecto social pelo organismo.

Verifica-se que os principais temas abordados nos textos aprovados em plenário propostos pela Comissão Parlamentar de Emprego e assuntos sociais no período analisado foram: a coordenação de sistemas de segurança social e a luta contra a pobreza e a exclusão social (PARLAMENTO EUROPEU, 2002).

Analisando as publicações do ano de 2009 da Comissão Parlamentar sobre Emprego e assuntos sociais, percebe-se uma preocupação maior com os temas da educação e do primeiro emprego. Na publicação de seis de maio de 2009, a Comissão Parlamentar reforça a necessidade expressa pela Comissão Europeia de se criar uma agenda europeia ambiciosa no âmbito social e do emprego para os anos de 2010-2015. Essa preocupação se deve à crise europeia que se generalizou a partir de 2009 e que teve profundos efeitos sociais, especialmente para os jovens que buscam seu primeiro emprego (PARLAMENTO EUROPEU, 2009).

Embora se constate o papel ativo do Parlamento Europeu nas resoluções da Comissão Parlamentar em matérias social e de emprego, este não delibera sobre assuntos sociais, apenas exercendo papel consultivo nessa área. O único poder que pode exercer sobre as decisões do Conselho é o poder de veto, que acaba por não se refletir em um poder legislativo de fato. Quanto ao seu poder de vetar a Comissão, esta censura apenas é legítima com o consentimento do Conselho, o que limita a ação do Parlamento sobre essa área. Caso essa função fosse independente da vontade do Conselho, confiar-se-ia ao Parlamento o papel de único supervisor da transparência do processo de tomada de decisões no bloco, aumentando sua legitimidade junto às populações (TOSTES, 2004).

Nesse sentido, precisa-se reconhecer que muitas vezes são atribuídos ao Parlamento poderes que não exerce por inteiro, pois delibera definitivamente apenas sobre o orçamento, não tendo a mesma competência na área social (TOSTES, 2004).

Parlamento Europeu, processo político e democracia

Para se responder se a União Europeia é democrática em sua estrutura institucional, ou seja, se os cidadãos estão tendo seus interesses representados de maneira eficiente, uma das alternativas é analisar a participação do órgão corporizador do elemento democrático no processo político da Comunidade, que no caso é o Parlamento (CUNHA, 2002).

Nesse âmbito, o Parlamento Europeu tem poder de controlar o Executivo da União, pois detém o voto de censura sobre a Comissão, introduzido pelo Tratado de Maastricht de 1990. Contudo, o Parlamento não tem poder de demitir os comissários individualmente, podendo apenas dissociar todo o conjunto da Comissão, moção esta que nunca foi utilizada (HIX, NOURY e HOLAND, 2007).

Diante da competência do Parlamento para realizar relatórios sobre as atividades dos demais órgãos, a instituição pode revelar sua insatisfação quanto à transparência da Comissão, podendo influenciar a opinião pública sobre a gestão comunitária. De fato, essa é a principal força de coerção política que o Parlamento exerce sobre os poderes executivos da União (TOSTES, 2004).

Com relação às funções do Parlamento, essas foram ampliando-se com a evolução do processo comunitário, o que tornou o Parlamento Europeu mais semelhante aos Parlamentos nacionais (OLIVEIRA, 2002).

É importante ressaltar que a importância do Parlamento nas reformas dos Tratados constitutivos vem se expandindo, com o aumento da participação de membros do Parlamento nos grupos de reflexão das reuniões do Conselho. Contudo, a participação do Parlamento nas reformas dos Tratados da União não é direta, o que limita o seu grau de atuação (OLIVEIRA, 2002).

Em suas relações com o Conselho, o Parlamento teve suas competências em matéria legislativa e orçamentária aumentadas, com base no mecanismo de co-decisão, criado pelo Ato Único Europeu (GRIECO, 1996).

O procedimento de co-decisão foi instaurado pelo Tratado de Maastricht, ampliando o poder legislativo do Parlamento. Esse mecanismo concede ao Parlamento direito de vetar certas matérias. Dessa forma, significa que em várias questões, a nova legislação deve ser adotada pelo Conselho da União Européia por maioria qualificada, enquanto que no Parlamento deve ser aprovada por maioria absoluta. Em casos de não se alcançar consenso entre os dois organismos, o assunto será encaminhado a um comitê de conciliação, com o intuito de promover um acordo sobre o tema (MEDEIROS, 2004).

Outra questão que se observa na literatura sobre o Parlamento Europeu está relacionada à associação entre funcionamento da democracia e o sistema partidário. O sistema partidário genuinamente europeu, com características competitivas e coesivas, não emergiu das eleições, mas intensificou-se dentro do Parlamento Europeu, onde se tornou mais sólido e forte. Essa constatação é benéfica não apenas para o processo de decisão política da União Européia, mas também para a ‘accountability’ democrática da governança europeia (HIX, NOURY e HOLAND, 2007).

De acordo com a análise de Condé (2002) existe uma relação muito forte entre a posição do Parlamento Europeu no jogo político europeu e a legitimidade democrática do processo de integração europeia. Dessa maneira, à medida que se expande a participação do Parlamento, ao se conferirem novas possibilidades de alterar as decisões, permite-se uma expansão da democracia dentro do processo de integração europeia.

Contudo, como analisado, o Parlamento Europeu tem basicamente dois direitos no processo decisório europeu: o de opinar nos procedimentos decisórios e o de vetar um ato legislativo. De fato, o Conselho e a Comissão têm mais poder sobre o processo decisório do que o Parlamento, o que confere a integração uma característica não democrática, pois a produção das políticas e das formas de integração não é obra da instituição representativa da vontade popular (TOSTES, 2004, p.249). Nesse sentido, surge o debate a respeito do denominado “déficit democrático”, que se configura devido à falta de legitimidade democrática das instituições comunitárias europeias, sobretudo, da representativa.

Por outro lado, com relação ao procedimento interno, o Parlamento é alvo de um *lobbying* intenso tanto por parte das administrações nacionais quanto dos grupos de interesse em suas decisões sobre as políticas comunitárias, sobretudo, sociais. Por isso constata-se que, embora os mecanismos de representação democrática sejam insuficientes na União, não se pode afirmar que as políticas europeias sociais são frutos de processos tecnocráticos, na qual os interesses dos diversos grupos não são considerados (D’ARCY, 2002, p. 69)

Ainda nessa discussão sobre a expansão da democracia, existe um paradoxo apontado por Anderssen e Eliassen (*apud* TOSTES, 2004, p.253) relacionadas às dificuldades em se fortalecer o Parlamento Europeu, tendo em vista que isso enfraqueceria os parlamentos nacionais. De fato, os mesmos Estados que defendem uma

reforma no Parlamento Europeu, se recusam a abrir mão de competências legislativas nacionais.

Conclui-se que enquanto não houver uma ampliação das funções do Parlamento Europeu, a democracia não poderá ser legítima na União Européia. Desse modo, somente a partir do momento em que o Parlamento adquirir maior poder no processo de deliberação das normas comunitárias e quando os cidadãos tiverem maior clareza respeito de suas atividades e funções, o debate sobre os mecanismos de *accountability* do Parlamento Europeu terá utilidade.

4. CONCLUSÕES

A partir da análise desenvolvida sobre o papel das instituições no reforço da questão social e democrática da União Européia, confirma-se a hipótese da existência de um déficit democrático e social no processo de integração europeu. No âmbito social isso se dá por duas razões: devido à dificuldade dos Estados em abrir mão de suas competências legislativas em política social para concederem maior poder às instituições comunitárias; e devido à incapacidade do próprio processo de integração e das instituições em avançar na coordenação dessas políticas, mesmo havendo um esforço nesse sentido.

No aspecto democrático, percebe-se que embora o Parlamento Europeu possua, internamente, uma legitimidade democrática nas suas decisões, no processo político da União Européia o Parlamento tem uma intervenção limitada. Nesse sentido, deve-se expandir o poder do Parlamento e fortalecer sua articulação com os parlamentos nacionais. De fato, apesar da legitimidade democrática conferida ao Parlamento por representar a diversidade dos grupos sociais europeus, as informações e a legislação da instituição são ainda pouco acessíveis e transparentes (CAMPOS, 2002).

Observa-se que as políticas sociais comunitárias ainda não substituíram as nacionais, o que demonstra que se deve concentrar maior atenção no aspecto social da integração, especialmente devido aos efeitos sociais devastadores da crise econômica. A atual crise pode culminar em um enfraquecimento das instituições comunitárias e da União de modo geral, em função da incapacidade em atenuar os problemas sociais, embora haja uma preocupação em promover a coordenação das políticas de seguridade social e de emprego. Como exposto, a estagnação do processo de harmonização das políticas sociais relaciona-se à recusa dos Estados em atribuir maior papel às instituições comunitárias, o que demonstra o forte caráter intergovernamental do bloco.

Conclui-se que é preciso imprimir objetivos mais audaciosos à dimensão social na integração europeia e situar os interesses sociais no centro da agenda do bloco, o que implicaria a combinação de diversos fatores, sobretudo, a expansão do alcance das instituições europeias e a intensificação da harmonização dos direitos e políticas sociais. A construção de um espaço econômico europeu com um tecido social homogêneo levará a União a construir uma verdadeira cidadania social que contribuirá com a perspectiva de melhores condições de vida a todos os cidadãos europeus. O fortalecimento da democracia dentro do bloco e das instituições, por sua vez, resultaria em um atendimento mais eficaz aos interesses de todas as classes europeias, o que colaboraria com a expansão do domínio social.

5. REFERÊNCIAS

ADLER, Emanuel. **O Construtivismo No Estudo das Relações Internacionais**. Lua Nova, Revista de Cultura e Política, nº. 67. São Paulo, CEDEC, 1999.

AYRAL, Michel. Le Livre Blanc de la Commission Européenne sur la croissance, la compétitivité et l'emploi. **Revue du Marché Unique Européenne**, n.4, p.123-130,1993.

CAMARGO, Sônia de. União Européia: Uma comunidade em construção. Rio de Janeiro, **Contexto Internacional**, vol. 30, no. 2, maio/agosto 2008, p. 467-522.

CAMPOS, Eduardo Nunes. **O lugar do cidadão nos processos de integração**: o déficit social da Comunidade Européia e do Mercosul. Belo Horizonte Mandamentos, 2002.

COMISSÃO EUROPÉIA. **Emprego na Europa 1997**. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Européias, 1997.

COMISSÃO EUROPÉIA. **Livro Verde sobre a Política Social Européia** – Opções para a União. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Européias, 1993.

COMISSÃO EUROPÉIA. **Política Social Européia** – Livro Branco. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Européias, 1994.

CONDÉ, Edurado A. S. **Laços na Diversidade**: a Europa Social e o Welfare em Movimento (1992-2002). Tese (Doutorado em Ciência Política), Unicamp, 2002.

CHRISTIANSE, T., JORGENSE, K. e WIENER, A. **The Social Construction of Europe**. London: Sage Publications, 2001.

CUNHA, Alessandra M. Pereira da. **As Limitações da Democracia na Formação da União Européia**. São Paulo: Manole, 2004.

D'ARCY, François. **União Européia**: instituições, políticas e desafios. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2002.

DEUTSCH, Karl. **Análise das Relações Internacionais**: pensamento político. Fundação Roberto Marinho. Brasília: Ed Universidade de Brasília, 1978.

HIX, S., NOURY A.G. e HOLAND, G. **The Political System of the European Union**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

LESSA, Antônio Carlos. **A construção da Europa**: a última utopia das relações internacionais. Brasília: IBRI, 2003.

MARIANO, Karina Llia Pasquariello. **Nova Visão das Teorias de Integração Regional**: Um Modelo para a América Latina. São Paulo: Unesp, 2004.

MEDEIROS, M. A.; CAMPOS, C. R. União Européia, reformas institucionais e déficit democrático: uma análise a partir do mecanismo de co-decisão. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, p. 29-52, 2009.

NOGUEIRA, J. P. e MESSARI, N. **Teoria das Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Européia: Processos de integração e mutação**. Curitiba: Juruá, 2001.

PARLAMENTO EUROPEU. **Relatório da Comissão Parlamentar de Emprego e Assuntos Sociais**. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Européias, 2002.

PARLAMENTO EUROPEU **Relatório da Comissão Parlamentar de Emprego e Assuntos Sociais**. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Européias, 2009.

POCHET, Philippe. L' Emploi après le sommet de Dublin. **Revue du Marché Comum et de l'Union européenne**, no. 495, p.86-91, fev./1997.

RISSE, T. Social Constructivism and European Integration. *In*: WIENER, A. e DIEZ, T. (org.). **European Integration Theory**. Oxford: Oxford U.P., 2004.

TOSTES, Ana Paul B. **União Européia: o poder político do direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

ROSAMOND, Ben. **Theories of European Integration**. Basingstoke: Macmillan, 2000.

GRIECO, Francisco de Assis. **A União Européia: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1996.

SCHARPF, Fritz. **The European Social Model: Coping With the Challenges of Diversity**. Cologne: Max Plank Institute for the Studies of Societies, 2002.

SINTES, Gilles. **La politique sociale de l'Union Européenne**. Bruxelles: Presses Universitaires Européennes, 1996.

UNIÃO EUROPÉIA. **Tratado de Maastricht**. 1992. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>>. Acesso em: 20 de maio 2010.

WENDT, Alexander. Anarchy is what Sates Make of it: The Social Construction of Power Politics. **International Organization**, Vol. 46, No. 2. (Spring, 1992), pp. 391-425.